

# Pobreza e Exclusão Social: Aspectos Sócio Políticos

Elisa Pereira Reis e Simon Schwartzman

Trabalho preparado por solicitação do Banco Mundial, como contribuição para um estudo em andamento sobre a exclusão social no Brasil. Pessoas interessadas neste projeto mais amplo devem entrar em contato com Estanislao Gacitúa-Marió, [Egacituamario@worldbank.org](mailto:Egacituamario@worldbank.org). Este texto é de responsabilidade exclusiva dos autores.

## Índice

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| Primeira parte: conceitos gerais e metodologia.....    | 1  |
| Background.....                                        | 1  |
| Direitos sociais e exclusão social .....               | 5  |
| A perspectiva sócio-política .....                     | 8  |
| Um mapa dos temas.....                                 | 9  |
| Metodologias .....                                     | 11 |
| Segunda parte: direitos sociais e direitos civis. .... | 13 |
| Direitos sociais .....                                 | 13 |
| Emprego .....                                          | 13 |
| Educação.....                                          | 17 |
| Previdência social .....                               | 22 |
| Saúde .....                                            | 26 |
| Programas sociais compensatórios.....                  | 30 |

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| Direitos civis: segurança e justiça .....            | 31 |
| Terceira parte: participação política e social ..... | 36 |
| Representação político partidária .....              | 36 |
| Representação Sindical.....                          | 39 |
| Associações Voluntárias.....                         | 44 |
| Formas Novas de Participação e Controle.....         | 48 |
| Referências Bibliográficas.....                      | 49 |

## **Lista de Quadros**

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 – Indicadores sociais, 1992-1999 .....                                                          | 2  |
| Quadro 2 – Renda familiar mensal per capita, áreas urbana e rural, 1999.....                             | 4  |
| Quadro 3 –SAEB 1999, resultados em matemática para a 4ª série, pela renda familiar média do Estado. .... | 20 |
| Quadro 4 –Percentual da população filiada a algum partido político, 1988 e 1996.....                     | 37 |
| Quadro 5 – Preferência partidária segundo nível educacional, 1996 .....                                  | 38 |
| Quadro 6 – Número de sindicatos, por período de fundação .....                                           | 41 |
| Quadro 7 – Número de associados a sindicatos em 1988 e 1992.....                                         | 42 |
| Quadro 8 – Sindicatos urbanos e rurais em 1988 e 1992 .....                                              | 42 |
| Quadro 9 – Proporção de sindicalizados ou associados a órgãos de classe por classes de rendimento .....  | 43 |
| Quadro 10 – Proporção de pessoas filiadas a órgãos comunitários, por área metropolitana                  | 46 |
| Quadro 11 – Associações comunitárias, segundo o tipo de motivação.....                                   | 46 |

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 12 – Pessoas por grupos de ano de estudo, segundo atividades em que participaram .....         | 47 |
| Quadro 13 – Pessoas filiadas a associações comunitárias, segundo as classes de rendimento mensal..... | 47 |

## PRIMEIRA PARTE: CONCEITOS GERAIS E METODOLOGIA

### Background

Qualquer análise que se faça da sociedade brasileira atual mostra que, ao lado de uma economia moderna, existem milhões de pessoas excluídas de seus benefícios, assim como dos serviços proporcionados pelo governo para seus cidadãos<sup>1</sup>. Isto pode ser uma consequência de processos de exclusão, pelos quais setores que antes eram incluídos foram expulsos e marginalizados por processos de mudança social, econômica ou política; ou de processos de inclusão limitada, pelos quais o acesso a emprego, renda e benefícios do desenvolvimento econômico ficam restritos e determinados segmentos da sociedade. O resultado, em ambos os casos, é o mesmo, mas as implicações políticas e sociais podem ser muito distintas. Processos de exclusão social e econômica tendem a ser muito mais violentos e traumáticos do que situações de inclusão limitada. Um exemplo claro do primeiro caso é o da Argentina, uma sociedade moderna e razoavelmente rica, com o sistema bem desenvolvido de bem estar social, que foi destruída ao longo dos anos, culminando em um quadro de desemprego generalizado, perda de benefícios sociais, e o deslocamento de grandes setores da população para abaixo da linha de pobreza. Exemplos do segundo tipo são os países andinos – Bolívia, Peru, Equador – nos quais, através dos séculos, a população nativa foi mantida fora dos benefícios da economia moderna.

Aonde se situa o Brasil, próximo da Argentina ou dos países andinos? A análise histórica e a evidência empírica sugerem a segunda hipótese. Historicamente, o Brasil se desenvolveu através de um processo que foi denominado de “modernização conservadora”, cuja característica principal é, precisamente, a não incorporação de grandes segmentos da população aos setores modernos da economia, da sociedade e do sistema político.<sup>2</sup> Dados

---

<sup>1</sup> Veja por exemplo Simon Schwartzman. "[Brasil, The Social Agenda](#)." *Daedalus (Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences)* 129, no. 2 (2000): 29-53..

<sup>2</sup> Elisa Maria Pereira Reis. *The Agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil*. Massachusetts Institute of Technology, Department of Political Science, 1979.; Simon Schwartzman. [Bases do autoritarismo brasileiro](#). Contribuições em ciências sociais, 10. Rio de Janeiro: Editora Campus, c1982..

estatísticos das últimas décadas mostram que os indicadores relativos à educação, saúde, habitação, seguridade social e consumo de bens duráveis vêm aumentando progressivamente, mas a partir de bases iniciais bastante restritas, que ainda colocam o Brasil em situação bastante desfavorável em comparações com outros países da região. Este progresso lento mas contínuo dos indicadores sociais, inclusive em períodos de estagnação econômica, talvez expliquem porque o Brasil tenha se mantido relativamente tranquilo, politicamente, ao longo destes anos, assim como a orientação conservadora de boa parte de seu eleitorado.

**Quadro 1 – Indicadores sociais, 1992-1999**

| <b>Indicadores Sociais, 1992-1999</b>  |        |        |  |
|----------------------------------------|--------|--------|--|
| esperança de vida ao nascer (anos)     | 1992   | 1999   |  |
| homens                                 | 62.4   | 64.6   |  |
| mulheres                               | 70.1   | 72.3   |  |
| taxa de mortalidade infantil (por mil) | 43.0   | 34.6   |  |
| taxa de analfabetismo, pop > 15 anos   | 36.9   | 29.4   |  |
| domicílios com água canalizada         | 83.3%  | 89.20% |  |
| com esgoto sanitário                   | 48.0%  | 52.50% |  |
| bens de consumo:                       |        |        |  |
| TV a cores                             | 46.50% | 79.50% |  |
| Geladeira                              | 71.30% | 82.60% |  |
| Freezer                                | 12.20% | 19.60% |  |
| Máquina de lavar roupa                 | 24.00% | 32.70% |  |

**Fonte: PNAD 1992 e 1999**

No entanto, a concentração populacional nas grandes cidades, a reestruturação do setor industrial e o pouco crescimento econômico estão criando um novo elenco de carências e problemas, relacionados ao desemprego, à desorganização e violência urbana, à insegurança pessoal e ao deterioro de alguns serviços públicos, como na área da saúde pública, com a volta de enfermidades contagiosas que já se consideravam extintas. Isto, combinado com a insatisfação crescente com a lentidão dos processos de exclusão em outros setores, cria uma situação difícil, em que a distinção entre os que são excluídos porque perderam o que tinham, ou porque nunca tiveram, começa a perder sentido.

Não há dúvida de que as principais explicações para os processos de longo prazo de exclusão-inclusão são econômicas, mas em forte associação com instituições políticas e elementos sociais e culturais. Até os anos 30, a economia brasileira se baseava em dois

tipos preponderantes de atividades agrícolas – as *plantations*, sobretudo de café, para o mercado internacional, e a agricultura e pecuária de baixa produtividade para o mercado interno.<sup>3</sup> Nos dois casos, a terra era propriedade de uma pequena elite descendente dos antigos colonizadores portugueses, que as tinham adquirido através de concessões políticas e diferentes tipos de sinecuras. A mão de obra provinha dos escravos, até bem ao final do século XIX, ou seus descendentes, trabalhando como meeiros ou arrendatários após a abolição da escravatura. Este quadro simplificado se tornaria mais complexo com o passar do tempo, pelo desenvolvimento da burocracia nas principais cidades, e a entrada de vários milhões de imigrantes da Europa e do Japão a partir da virada do século. Estes imigrantes vinham em parte para trabalhar nas plantations de café, sobretudo na região de São Paulo, mas também como colonos nos estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e terminavam muitas vezes como habitantes das cidades do Rio, São Paulo e outras, trabalhando na indústria de tecidos ou no pequeno comércio. A política se desenvolvia nos centros urbanos, sob o comando das elites rurais associadas à “classe política” das cidades. A partir dos anos trinta, começa a surgir o embrião de um *welfare state* para as populações urbanas, inspirado na ideologia corporativista italiana, visando prevenir o desenvolvimento dos conflitos de classes que se observava na Europa. A maioria da população, no entanto, vivendo e trabalhando no campo, levaria muitos anos para começar a se beneficiar de alguma forma desta legislação.<sup>4</sup>

Setenta anos depois, o Brasil é um grande país com 170 milhões de habitantes, a grande maioria vivendo nos centros urbanos. A economia, em termos *per-capita*, se situa entre as mais desenvolvidas da região, próximo da do México, Chile e Argentina;

---

<sup>3</sup> Elisa Maria Pereira Reis. "Brazil: One Hundred Years of the Agrarian Question ." *International Social Sciences Journal* 42, no. 2 (124) (1990): 153-168.

<sup>4</sup> Phillipe C. Schmitter, "Still the century of corporatism?" Em Fredrick B Pike e Thomas Stritch , *The new corporatism social-political structures in the Iberian world*.pp 85-131. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974.; James M Malloy. *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pitt Latin American series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.; Angela Maria de Castro Gomes. *Burguesia e trabalho política e legislação social no Brasil, 1917-1937*. Contribuições em ciências sociais, 5. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

socialmente, porém, os níveis de exclusão e desigualdade são muito maiores, estando entre os piores do mundo. Pobreza e desigualdade não são fruto de uma “dualidade” que existiria entre diferentes segmentos da sociedade, como alguns autores no passado chegaram a propor.<sup>5</sup> O país é hoje totalmente integrado pela língua, pelas comunicações de massas, pelos transportes e pelo mercado. Parte da pobreza que existe é ainda rural, localizada sobretudo nos estados do Nordeste e em zonas agrícolas deprimidas em Minas Gerais, Rio de Janeiro outras regiões, e constituída por pessoas que não conseguem produzir para o mercado, sobrevivendo, no máximo, em uma economia de subsistência extremamente precária. Em sua maioria, no entanto, a pobreza é urbana<sup>6</sup>, localizada na periferia das grandes cidades, e constituída por pessoas em grande parte originárias do campo, e cuja integração ao mercado de consumo não tem correspondência com o mercado de trabalho.

**Quadro 2 – Renda familiar mensal *per capita*, áreas urbana e rural, 1999**

| <b>Brasil, renda familiar mensal per capita, 1999</b> |               |              |              |
|-------------------------------------------------------|---------------|--------------|--------------|
|                                                       | <b>urbano</b> | <b>rural</b> | <b>total</b> |
| até 60 reais                                          | 14.81%        | 40.88%       | 19.66%       |
| mais de 60                                            | 85.19%        | 59.12%       | 80.34%       |
|                                                       | 34,927,665    | 7,997,178    | 42,924,843   |
| Fonte: PNAD 1999                                      |               |              |              |

Como no passado, estes altos níveis de pobreza e exclusão são causados por uma combinação de heranças, condições e escolhas de natureza econômica, política e cultural. É ingênuo supor que a pobreza e a desigualdade poderiam ser eliminadas pela simples “vontade política”, ou pela redistribuição de recursos dos ricos para os pobres. Analistas que têm tratado do tema concordam que o maior correlato da desigualdade de renda no país

---

<sup>5</sup> Inácio Rangel. *Dualidade básica da economia brasileira*. Textos brasileiros de economia, 2. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.; Jacques Lambert. *Os dois Brasis*. 7 ed. Brasileira, v. 335. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.; Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger. *Participação, salário e voto um projeto de democracia para o Brasil*. Coleção Estudos Brasileiros, 24. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978..

<sup>6</sup> Há um certo consenso de que, na área rural, existem rendas não monetárias que não aparecem nestas estatísticas, além do fato de que o poder aquisitivo da moeda na área rural é maior do que nas cidades. Em conjunto, estes dados sugerem que a pobreza rural é menor do que parece.

são as diferenças em educação. Sem educação, é difícil conseguir emprego, e, na ausência de uma população educada, poucos empregos de qualidade são criados. Com a escassez da educação, seu valor de mercado aumenta, e esta é uma das grandes causas da desigualdade de renda observada no país.

Entretanto, não é verdade que nada pode ser feito em relação à pobreza enquanto a situação educacional da população não se alterar de forma mais substancial. Mesmo com as limitações de recursos existentes, deve haver espaço para políticas mais efetivas, sem aumentos mais significativos de custos; segundo, os programas podem ser mais bem focalizados, atendendo prioritariamente aos mais necessitados; terceiro, discriminações sociais, quando existem, podem ser reduzidas ou eliminadas; quarto, deve haver espaço para políticas redistributivas, dentro de certos limites.

Quanto destas quatro políticas estão sendo implementadas hoje? Se elas não estão, como explicar o que está ocorrendo, e o que se pode fazer para alterar esta situação? Uma pesquisa sobre exclusão social deve tratar destes temas, e concluir com propostas sobre o que se pode fazer para levá-los adiante nas diversas áreas de ação do poder público.

### **Direitos sociais e exclusão social**

O conceito de “exclusão social”, como tantos outros nas ciências sociais, carece de definição precisa. Também como outros ele é originalmente utilizado para superar as deficiências de conceitos correntes e seu mérito maior é agrupar os descontentes, dessa forma não apenas estabelecendo uma comunidade de interesse, mas, geralmente, referendando uma nova problemática de investigação. No caso, o conceito aglutina estudiosos dos problemas da pobreza que, de uma perspectiva *policy oriented*, buscam um entendimento dinâmico e processual dos mecanismos que criam, preservam ou mesmo agravam a pobreza. Nesse esforço, optam por “exclusão” como o conceito que ajudaria a ir além da radiografia propiciada pelos diagnósticos de pobreza que constituíram por longo tempo o cânone. Mais ainda, o conceito traz implícita a problemática da desigualdade, já que os excluídos só o são pelo fato de estarem privados de algo que outros (os incluídos) usufruem.

Porque o termo exclusão preenche esta função? Porque ele alude à não efetivação da cidadania, ao fato de que, apesar da legislação social e do esforço das políticas sociais, uma grande massa de indivíduos não logra pertencer efetivamente a uma comunidade política e social. Indivíduos que vivem no espaço de uma sociedade nacional aportam contribuições a essa sociedade, mas não têm acesso ao consumo dos bens e serviços de cidadania. Embora a lei lhes garanta direitos civis, políticos e sociais, tal garantia legal não se traduz em usufruto efetivo de tais direitos.

O conceito de exclusão é portanto inseparável do de cidadania, que se refere aos direitos que as pessoas têm de participar da sociedade e usufruir certos benefícios considerados essenciais. A literatura costuma distinguir três tipos de direito – os direitos civis, políticos e sociais.<sup>7</sup> Os direitos civis são, sobretudo, direitos “negativos”, que protegem o cidadão contra as arbitrariedades do Estado e de outras pessoas – o direito de ir e vir, a inviolabilidade do domicílio, a liberdade de expressão. Os direitos políticos são os que facultam e delimitam o papel do cidadão na organização política da sua comunidade – os direitos de votar, ser eleito, organizar e participar de partidos políticos, etc. Os direitos sociais, finalmente, são direitos ao acesso a um conjunto de bens e serviços considerados indispensáveis para a vida digna e para a convivência social – o direito à educação, à saúde, ao trabalho, a um salário decente, à proteção em situações de doença e velhice, e assim por diante. As definições de quais sejam estes direitos, de que forma eles são estabelecidos, e qual é a responsabilidade da autoridade pública em suprir-los, tem sido objeto de grandes discussões filosóficas e conceituais, assim como de processos políticos e institucionais pelos quais determinados direitos vão se transformando em leis, ou pelo menos em expectativas consideradas legítimas.

O que distingue a democracia liberal clássica do “welfare state” é, precisamente, que o segundo incorpora uma série de direitos sociais que a primeira não reconhecia. Existe hoje um amplo consenso de que os direitos políticos e civis são insuficientes, quando existem grandes desigualdades sociais que impedem, na prática, que estes direitos sejam

---

<sup>7</sup> A referência clássica é T. H Marshall. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge Eng.: University Press, 1950..

exercidos. Existe menos consenso quanto ao alcance dos direitos civis – se eles deveriam se limitar à garantia de igualdade de oportunidades, a partir da qual caberia a cada cidadão cuidar do próprio destino, ou se eles deveriam incluir a garantia de renda mínima, habitação, serviços de saúde, e outros recursos considerados essenciais.

Uma outra dimensão recente é a questão dos direitos coletivos, das comunidades, que não existia nas conceituações mais clássicas sobre cidadania. Tradicionalmente, o que havia eram procedimentos para decidir se determinado indivíduo pertencia ou não a determinada comunidade, podendo então se beneficiar ou não de seus direitos. Hoje, existe uma percepção muito mais aguda dos problemas de desigualdade que afetam minorias religiosas, étnicas, lingüísticas e outras, que procuram definir direitos específicos e compensatórios – como, por exemplo, o direito à educação em língua materna, ou quotas para o acesso à educação e ao trabalho.

O reconhecimento da legitimidade de determinados direitos pode levar a arranjos institucionais muito distintos em diferentes sociedades. Em geral, os direitos civis e políticos mais amplos são de natureza constitucional, enquanto que os direitos sociais são objeto de políticas sociais implementadas de maneira mais pragmática, adquirindo, por vezes, força de lei. Diferentemente disto, o Brasil tem uma longa tradição de colocar, nas leis, direitos que acabam não sendo implementados, ou só o são de forma muito limitada, levando a uma oposição entre o “legal” e o “real” que faz parte de longa data do imaginário político e intelectual da nação. No mesmo sentido, a idéia de “leis que não pegam”, também recorrente no léxico nacional, sugere situações nas quais fracassam esforços de incorporação à cidadania. Geralmente, “leis que não pegam” dizem respeito a projetos de inclusão frustrados, à persistência de exclusão apesar da legislação. Por sua vez, leis que na prática excluem alguns indivíduos de seus rigores são percebidas como leis que se aplicam apenas aos que não pertencem a alguma comunidade de interesses: daí a expressão “aos inimigos, a lei.” A Constituição brasileira de 1988 é considerada como tendo levado ao extremo esta tradição, não só pela ampla lista de direitos sociais que consagra, como, sobretudo, por caracterizar estes direitos como de natureza “subjativa”, dando aos cidadãos o direito a demandar judicialmente, do Estado, sua satisfação.

Seria um equívoco pensar que esta tradição legalista brasileira seja, simplesmente, uma peculiaridade da cultura nacional, uma deformação de nossa tradição bacharelesca. A inclusão de direitos nos textos legais tem o efeito prático de criar, para a sociedade, a percepção de que estes direitos existem e são legítimos; e, para os governos, a responsabilidade pelo seu atendimento. Ao mesmo tempo, esta situação pode trazer problemas extremamente sérios para o setor público, quando, por exemplo, os tribunais criam para o Executivo obrigações acima de suas possibilidades financeiras e institucionais. Não seria o caso, portanto, de ignorar simplesmente este aspecto formal dos direitos sociais, voltando a atenção, exclusivamente, para o que ocorre na prática, no mundo real.<sup>8</sup>

### **A perspectiva sócio-política**

Uma pesquisa sobre a exclusão social no Brasil não pode deixar de incluir uma análise dos direitos sociais legalmente estabelecidos, buscando quantificar em que medida estes direitos estão sendo atendidos. Mas uma análise que se limitasse a cotejar os direitos formais com seu atendimento deixaria de lado dois aspectos cruciais desta questão, que são os mecanismos pelos quais o setor público vem, ou não, procurando atender a estes direitos, e as formas que a sociedade tem buscado para garantir que estes direitos sejam atendidos, e que, na sua ausência, criam as situações de exclusão.

E como entender a dinâmica, o processo que gera e recria exclusão? Sabemos que entram em jogo aqui fatores de ordem econômica, social, política e cultural. Os mecanismos que cerceiam a cidadania plena e mantêm tantos membros de uma nação alijados de direitos *de jure* assegurados a todos são múltiplos, dinâmicos e interdependentes. Contudo, é possível e desejável organizá-los e classificá-los como recursos de análise. Nesse sentido é que se fala das dimensões econômica, cultural e político-institucional dos processos de exclusão. Exatamente porque na prática esses três aspectos estão interligados de forma íntima e complexa é que é importante separá-los

---

<sup>8</sup> Esta oposição é analisada por Bolivar Lamounier em seu ensaio sobre Rui Barbosa, aonde procura resgatar a importância dos aspectos institucionais e legais dos direitos sociais, em contraposição à tradição “realista”. (Bolivar Lamounier. *Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999.)

analiticamente, de forma a sacrificar complexidade em favor de maior clareza. Com esse propósito é que, nos limites desse texto, nos limitaremos a olhar o processo de exclusão da perspectiva “sócio política” como preferimos renomear a dimensão político-institucional.

Por perspectiva sócio-política entendemos aqui o foco nas instituições e procedimentos políticos e sociais através dos quais a sociedade civil interage com a autoridade pública. É a interação entre o social e o político, ou entre a solidariedade e a autoridade que nos interessa aqui. É importante não cair na armadilha da tradição legalista, e discutir as questões de política pública do ponto de vista exclusivo das normas que regem as diversas agências responsáveis pela implementação das políticas governamentais. Isto é, nosso foco incidirá sobre a sociedade como usuária destas organizações, e de seus procedimentos na busca de acesso à cidadania. Assim por exemplo, no caso específico da participação eleitoral, estaríamos interessados em pesquisar como os indivíduos se relacionam com o sistema eleitoral (como percebem a campanha, que expectativas tem quanto ao impacto do voto, que custos e benefícios estão associados à participação política, etc.). Isto não poderia ser feito, no entanto, sem um entendimento adequado não só das leis, mas sobretudo das práticas institucionais que caracterizam o funcionamento quotidiano das instituições políticas do país.

Em outras palavras, nossa proposta é propor um estudo visando entender como funcionam alguns processos e mecanismos de participação em vigor na sociedade brasileira, em função dos marcos legais e das práticas institucionais vigentes. Como funcionam na prática os canais clássicos de acesso aos bens e serviços típicos da cidadania? Quais são os pontos de entrave no acesso aos direitos civis, políticos, sociais e culturais? Como vêm funcionando os recursos “políticos” introduzidos com o objetivo de se romper tais pontos de estrangulamento e tornar politicamente competentes os excluídos? Que correções de rota poderiam tornar mais rápido e abrangente o processo de inclusão?

### **Um mapa dos temas**

No esforço de responder as questões acima, partiremos de noções bastante amplas. Nossa classificação inicial distingue entre (I) canais “clássicos”, de acesso à cidadania, e (II) novos canais e mecanismos introduzidos com o propósito de conferir poder àqueles que

são privados de fato de acesso ao consumo de bens de cidadania. Dentre os canais clássicos podemos distinguir (I-A) os que tipicamente pertencem à esfera do Estado e (I-B) aqueles típicos da sociedade. Os primeiros incluem os sistemas públicos de educação e saúde; o aparato da justiça; o sistema de seguridade social; e a regulamentação do acesso ao mercado de trabalho. Entre os segundos podemos mencionar a representação política partidária os sindicatos, as igrejas, e as associações culturais e recreativas.

Finalmente, entre as (II) novas formas de acesso ou inclusão, aquelas pensadas com o propósito de preencher as lacunas e corrigir os vícios das formas clássicas de acesso, temos em mente mecanismos de participação e controle tais como sejam (a) o orçamento participativo e os (b) conselhos municipais na esfera da autoridade; na área da sociedade civil incluem-se (c) os diversos programas implementados por ONGs e organizações filantrópicas e (d) os movimentos sociais. Na verdade, sob o rótulo de instrumentos de *empowerment* encontramos toda uma série de formas mais ou menos experimentais de acesso que estão a merecer análise e discussão cuidadosa.

O documento parte de uma discussão dos diversos canais de acesso à cidadania (ou mecanismos de inclusão) indicados acima, fazendo uso da literatura disponível. O objetivo da discussão é identificar limitações e potencialidades desses canais para fazer frente a processos de exclusão social. Para cada item, são sugeridas linhas de pesquisa que permitam explorar mais detidamente maneiras de se superar tais limitações e tornar mais efetivos os mecanismos de inclusão. Como pano de fundo para estas análises, será importante examinar, em cada caso, a situação atual e perspectivas de mudança em termos de melhorias de eficiência, focalização, políticas antidiscriminatórias, e políticas redistributivas e compensatórias.

Repetindo de forma esquemática os diversos canais de acesso à cidadania, ou canais de inclusão, a serem discutidos:

#### I - Formas ‘ Clássicas’ de Acesso à Cidadania

I A – Via “autoridade”: Emprego e trabalho, Educação, Saúde, Seguridade social  
Segurança e Justiça.

I B – Via “solidariedade” - representação político partidária: canais de acesso para a defesa de interesses sociais. Sindicatos, Igrejas, Associações culturais e recreativas.

II - Novas Formas de Acesso (mecanismos de empowerment) - (a) Orçamento participativo; (b) Conselhos municipais (escola/ merenda/ sus/ pais e mestres/ etc.); (c) Programas vários de ONGs; (d) Movimentos sociais

## **Metodologias**

Não existe uma metodologia única para analisar estas diversas formas de acesso e participação. Este estudo deveria ser pensando como um conjunto de trabalhos realizados de forma separada, dentro de um marco comum de preocupações que são as indicadas neste texto introdutório. Dependendo da disponibilidade de recursos, é possível pensar nas seguintes etapas de trabalho:

- Para cada setor, haveria que identificar, pela literatura disponível, as principais características das instituições, e as principais questões e discussões que existem a seu respeito, do ponto de vista da participação e do acesso ou exclusão da população. Haveria que fazer, também, um levantamento sistemático da legislação constitucional e infraconstitucional sobre cada um dos setores.
- Muitas destas instituições e programas geram dados administrativos, que devem ser analisados do ponto de vista da equidade de acesso. Além disto, existem pesquisas já realizadas, pelo IBGE e outras agências, incluindo os suplementos da PNAD sobre participação social e a Pesquisa de Padrão de Vida (LSMS) de 1996/1997, que precisariam ser revisitadas<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Veja a respeito Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Participação político-social, 1988: Brasil e grandes regiões. v.1: Justiça e vitimização*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.; Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Participação político-social, 1988: Brasil e grandes regiões. v.3: Serviços domiciliares, mobilidade social, serviço de saúde, migração, religião e meios de comunicação*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.; Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Participação político-social, 1988: Brasil e grandes regiões. v.2: Educação, meios de transporte, cadastro e*

- Pesquisas qualitativas com entrevistas abertas e grupos focais. O Brasil já tem bastante tradição de pesquisas qualitativas com lideranças, inclusive sobre temas de participação política, pobreza e desigualdade de renda<sup>10</sup>. No entanto, existe pouca tradição de trabalhos acadêmicos baseados em grupos focais, embora esta metodologia seja bastante utilizada na área de marketing político e comercial.<sup>11</sup>
- A partir das questões identificadas nos passos anteriores, a realização de uma nova pesquisa sobre participação e exclusão poderia ser desenvolvida. Da mesma forma que com a LSMS, esta pesquisa deveria ter uma amostra relativamente pequena, mas cobrir uma ampla gama de situações, com variáveis suficientes para que elas possam ser exploradas em maior profundidade.

---

*associativismo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.; The World Bank. *Brazil PPV 1996-97: Pesquisa sobre padrões de vida*..

<sup>10</sup> Como por exemplo Elisa Maria Pereira Reis. "Elite perceptions of poverty in Brazil." *IDS Bulletin (Institute of Development Studies, University of Sussex)* 30, no. 2 (April) (1999): 127-136..

<sup>11</sup> A literatura sobre grupos focais é muito grande. Veja, por exemplo, Michael Bloor. *Focus groups in social research*. Introducing qualitative methods. London, Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications, 2001.; Joel Cohen, California State Library e California Research Bureau. *Focus groups a valuable tool for public policy*. CRB note, vol. 7, no. 1. Sacramento, CA: California State Library, California Research Bureau, 2000.; Arleen Arnsperger, Marjorie Ledell e Education Commission of the States. *Do-it-yourself focus groups a low-cost way to listen to your community*. Denver, CO: Education Commission of the States, 1997.; David L Morgan. *Focus groups as qualitative research*. Qualitative research methods, v. 16. Newbury Park, Calif: Sage Publications, c1988..

## SEGUNDA PARTE: DIREITOS SOCIAIS E DIREITOS CIVIS.

### Direitos sociais

#### *Emprego*

A participação no mercado de trabalho é a principal forma de inclusão das pessoas nas sociedades modernas, e o ponto de partida de todas as análises sobre inclusão e exclusão social. Os temas do crescimento econômico, distribuição territorial da atividade econômica, adoção de tecnologias intensivas de capital, mudanças do perfil das habilidades da mão de obra, entre outros, são centrais na ampla literatura existente a respeito, e devem ser objeto de levantamentos específicos, que transcendem os limites desta proposta.<sup>12</sup> Também transcende ao âmbito desta proposta a análise dos determinantes socioeconômicos mais gerais do acesso ao mercado de trabalho, dentre os quais se destacam o papel da educação, raça e gênero.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Veja, entre outros, os artigos incluídos em Ricardo Henriques e Alexandre Rands Barros. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.; e Vilmar Evangelhista Faria, "Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações." Em Edmar Lisboa Bacha e Herbert S. Klein, eds, *A transição incompleta*. pp 72-112. Vol. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.; Edward J Amadeo. *The labor market and the informal sector in Brazil*. Working paper series, 175. Washington, D.C: Economic and Social Development Dept., Inter-American Development Bank, 1994.; Gustavo Gonzaga. *Rotatividade, qualidade do emprego e distribuição de renda no Brasil*. Texto para Discussão, 355 Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 1996.; José Márcio Camargo e André Urani. *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.; Edward J Amadeo e Susan Horton. *Labour productivity and flexibility*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Macmillan Press. St. Martin's Press, 1997.; João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, editores. *Soluções para a questão do emprego*. Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000..

<sup>13</sup> Veja a respeito Carlos Alfredo Hasenbalg e Nelson do Valle Silva. *Estrutura social, mobilidade e raça*. Grande Brasil, veredas, 7. Rio de Janeiro e São Paulo: Vértice e Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.; José Guilherme Almeida Reis e Ricardo Paes de Barros. "Desigualdade salarial e distribuição de educação a evolução das diferenças regionais no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 20, no. December (1990): 415-478.; Ricardo Paes de Barros e David Lam. "Desigualdade de renda,

Por outro lado, faz parte desta proposta o exame dos fatores institucionais que limitam ou condicionam a participação no mercado de trabalho. Do lado do governo, o principal fator a ser considerado é o conjunto das leis trabalhistas, que definem os direitos dos trabalhadores. O artigo 7 da Constituição Federal de 1998 estabelece 34 destes direitos, referidos a salários, férias, indenizações, seguros, etc. Alguns destes itens, como o de número XXVII, a “proteção em face da automação, na forma da lei”, ainda não está regulamentado, e não tem maiores conseqüências; outros, no entanto, estão em pleno vigor, e significam um encarecimento significativo do trabalho para os empregadores, que devem se responsabilizar pelas férias, 13º salário, repouso remunerado, etc., além dos gastos inerentes à seguridade social. Na prática, isto significa que o custo real de um empregado para o empregador é da ordem de 80% acima do salário que o trabalhador recebe. Além do custo direto, a legislação do trabalho requer um conjunto de procedimentos administrativos e contábeis que estão geralmente fora do alcance de pequenos estabelecimentos privados. Este custo alto da mão de obra tem sido considerado, por muitos autores, como responsável pelo grande número de trabalhadores que permanecem no mercado de trabalho “informal”, isto é, sem registro legal e sem poder se beneficiar de nenhuma das garantias listadas no artigo 7 da Constituição.<sup>14</sup>

---

desigualdade em educação e escolaridade das crianças no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 23, no. August (1993): 191-218.; Edward E. Telles. "Urban labor market segmentation and income in Brazil." *Economic Development and Cultural Change* 49 (January) (1993): 231-249.; Ricardo Paes de Barros, Ana Flávia Machado e Rosane Silva Pinto de Mendonça. *A desigualdade da pobreza estratégias ocupacionais e diferenciais por gênero*. Texto para Discussão, 453. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.; Nelson do Valle Silva. "A Research Note on the Cost of Not Being White in Brazil." *Studies in Comparative International Development* 35, no. 2 (Summer) (2000).; Peggy A. Lovell. "Race, Gender and Regional Labor Market Inequalities in Brazil." *Review of Social Economy* 43, no. 3 (September) (2000).; Ricardo Paes de Barros, Ana Flávia Machado e Rosane Silva Pinto de Mendonça. *A desigualdade da pobreza estratégias ocupacionais e diferenciais por gênero*. Texto para Discussão, 453. Rio de Janeiro: IPEA, 1997..

<sup>14</sup> José Pastore, *O desemprego tem cura?* São Paulo: Makron Books do Brasil Editora, c1998.; José Pastore. *Encargos sociais - implicações para o salário, emprego e competitividade*. São Paulo: Editora LTr, 1997.; Edward J Amadeo. *The labor market and the informal sector in Brazil*. Working paper series, 175. Washington, D.C: Economic and Social Development Dept., Inter-American Development Bank, 1994.; José

Uma outra característica institucional da situação de emprego no Brasil é dada pelo item II do artigo 8 da Constituição, que estabelece que “é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município”. Esta norma dá aos sindicatos o monopólio da negociação coletiva de salários e outros benefícios em sua base territorial, que pode ser tão ampla quanto o município da cidade de São Paulo, se não maior. Uma de suas conseqüências é que os acordos estabelecidos em negociações com a participação de empresas de grande porte (que também devem estar organizadas em sindicatos patronais) muitas vezes criam custos que empresas menores do mesmo setor não têm como acompanhar, sendo levadas, então, a desaparecer, ou a passar a atuar no setor informal da economia.

Este sistema sindical é uma herança da organização corporativista estabelecida pelo governo Getúlio Vargas nos anos 30, e que ainda persiste. Uma outra característica deste sistema é o “imposto sindical”, que consiste em um dia do salário de todos os trabalhadores, que é utilizado para financiar o funcionamento dos sindicatos. Todas as normas constitucionais e sub-constitucionais relativas às relações de trabalho fazem parte de uma ampla legislação, a Consolidação das Leis do Trabalho, cuja aplicação é supervisionada por um sistema judiciário próprio, a Justiça do Trabalho, de âmbito nacional.<sup>15</sup>

---

Márcio Camargo e André Urani. *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getulio Vargas Editora, 1996..

<sup>15</sup> Sobre o tema do sindicalismo, ver, entre outros, Leôncio Martins Rodrigues. *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. Corpo e alma do Brasil. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966.; Philippe C Schmitter. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 1971.; Leôncio Martins Rodrigues. *Trabalhadores, sindicatos e industrialização*. São Paulo: Editôra Brasiliense, 1974.; Leôncio Martins Rodrigues. *O declínio do sindicalismo corporativo*. Coleção Sindicalismo e democracia, v. 3. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.; Edward J Amadeo e José Márcio Camargo. *Política salarial e negociações perspectivas para o futuro*. Coleção Sindicalismo e democracia, v. 2. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.; Edward J Amadeo e José Márcio Camargo. *Relações entre capital e trabalho no Brasil percepção e*

A pesquisa sobre o impacto destas instituições requer um exame cuidadoso da literatura existente, que faz uso de abundantes dados, gerados pelo IBGE e pelo Ministério do Trabalho. Além disto, será interessante pesquisar as práticas de empresários e trabalhadores em relação aos benefícios e problemas advindos da legislação trabalhista. Em sua forma mais qualitativa, esta pesquisa deveria examinar as estratégias dos diversos atores (grandes e pequenos empresários, operários sindicalizados e pessoas buscando entrar no mercado de trabalho) em relação à busca de trabalho, tendo em vista as dificuldades e potenciais benefícios do emprego formal.

O tema da sindicalização dos trabalhadores brasileiros merece atenção especial. O que se constata é que o nível de participação em atividades sindicais no Brasil nunca foi muito alto, aparentemente por dois motivos. O primeiro é que a legislação trabalhista, ao dar aos sindicatos o monopólio da representação local ou regional, e proporcionar financiamento através do imposto sindical, faz com que não exista maior empenho, por parte das lideranças sindicais, em estimular a filiação. O segundo é a própria heterogeneidade do mercado de trabalho – os sindicatos são mais presentes nas empresas maiores e aonde existe maior concentração operária. A tendência dos últimos anos parece ser no sentido de uma diminuição da importância dos sindicatos, que hoje permanecem fortes sobretudo no setor público, aonde o risco do desemprego é inexistente. Seria muito importante poder aprofundar o entendimento de diversos segmentos da população em relação aos sindicatos, e avaliar qual seria o impacto de uma eventual alteração do dispositivo constitucional da representação única, alteração que parece contar com o apoio do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores.

O papel e o uso do sistema de Justiça do Trabalho deve ser também objeto de atenção, seja no âmbito das pesquisas sobre emprego, seja no âmbito mais geral das

---

*atuação dos atores sociais*. Coleção Sindicalismo e democracia, v. 1. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.; Leôncio Martins Rodrigues. *O declínio do sindicalismo corporativo*. Coleção Sindicalismo e democracia, v. 3. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.; João Paulo dos Reis Velloso, editor. *O Futuro do sindicalismo CUT, Força Sindical, CGT*. São Paulo: Livraria Nobel, 1992., Maria Hermínia Tavares de Almeida. *Crise econômica & interesses organizados o sindicalismo no Brasil dos anos 80*. São Paulo, Brasil: EDUSP, c1996..

pesquisas sobre acesso à justiça. A impressão que se tem é que o acesso à justiça do trabalho por parte de pessoas de baixa renda é muito mais fácil do que o acesso à justiça comum, podendo gerar, em alguns casos, situações de “risco moral” em que os trabalhadores preferem entrar em litígio com os empregadores a estabelecer relações de trabalho de longo prazo.

Finalmente, caberia ainda pesquisar os comportamentos relativos ao seguro desemprego, de implantação recente no Brasil, e cobertura ainda limitada. Apesar destas limitações, já existem interpretações sobre o estímulo que este seguro poderia estar provocando à rotatividade no emprego, em algumas situações.

### ***Educação***

Os sociólogos tendem a identificar duas funções sociais opostas na educação, a de ser um canal importante de ascensão e mobilidade social, e de ser um mecanismo de reprodução e consolidação das desigualdades sociais. A diferença parece estar relacionada com a expansão das oportunidades de trabalho. Se as oportunidades estão em expansão, a educação funciona como canal de ascensão, gerando inclusive um espaço para a competição meritocrática que altera, em certa medida, hierarquias sociais previamente existentes. Quando as oportunidades de trabalho não estão aumentando, a educação funciona sobretudo como um mecanismo de seleção e recrutamento que reproduz as desigualdades sociais existentes, dada a grande correlação que existe entre desempenho escolar e nível socioeconômico das famílias dos estudantes. Uma terceira possibilidade seria se a expansão da educação, ao gerar novas competências, causasse a expansão das oportunidades de trabalho. A literatura econômica sobre capital humano considera que isto ocorre, mas a realidade da América Latina, pelo menos, é que esta é, na melhor das hipóteses, uma relação de longo prazo, dados os condicionantes macroeconômicos que têm mantido estagnadas as economias da região.

Existe ampla evidência empírica de que a educação é o principal correlato da desigualdade de renda no Brasil, muito mais importante do que outros condicionantes,

como a raça, o gênero ou a região de residência das pessoas.<sup>16</sup> A educação vem se expandindo no Brasil em todos os níveis, e tem sido um canal extremamente importante de mobilidade social, que acompanhou o crescimento das cidades e o aumento do número de postos de trabalho e ocupações urbanas<sup>17</sup>. Estudos sobre a composição social dos estudantes de nível superior mostram que, embora a proporção de filhos de classes médias e altas seja relativamente alta, existem muitos também que vêm de origem social mais humilde, e pais com pouca ou nenhuma educação.<sup>18</sup> No entanto, a relativa estagnação econômica que tem existido no Brasil nos últimos anos tem mostrado o seu outro lado, com um mercado de trabalho que não se expande, mas, aparentemente, aumenta cada vez mais as exigências formais de qualificação para os trabalhadores.

O papel diferenciador e seletivo da educação se acentua pela grande heterogeneidade dos sistemas educacionais no país. Se todos os jovens tivessem acesso ao mesmo tipo de educação, e pudessem chegar à conclusão da educação secundária em igualdade de condições, teríamos uma situação de igualdade de oportunidades, mesmo com um mercado de trabalho restrito. No entanto, a qualidade da educação oferecida pelas escolas públicas, que predominam no nível fundamental e médio, é extremamente variada, sendo que as melhores escolas são as particulares, só acessíveis a famílias de renda média e

---

<sup>16</sup> José Guilherme Almeida Reis e Ricardo Paes de Barros. "Desigualdade salarial e distribuição de educação a evolução das diferenças regionais no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 20, no. December (1990): 415-478.; Ricardo Paes de Barros e David Lam. "Desigualdade de renda, desigualdade em educação e escolaridade das crianças no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 23, no. August (1993): 191-218..

<sup>17</sup> Sobre a mobilidade social no Brasil, ver José Pastore. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil*. Biblioteca básica de ciências sociais. São Paulo: T.A. Queiroz. e EDUSP, 1979.; José Pastore, "Desigualdade e Mobilidade Social: Dez Anos Depois ." Em Edmar Lisboa Bacha e Herbert S. Klein , *A Transição Incompleta*. pp 31-60. Vol. 2. 1986.; José Pastore e Nelson do Valle Silva. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 2000.

<sup>18</sup> Sampaio, Helena, Limongi, Fernando e Torres, Haroldo. "Eqüidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro.". Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000..

alta.<sup>19</sup> A má qualidade da educação pública acentua seu papel como mecanismo de inclusão/exclusão social, situação que necessita ser analisada em profundidade.<sup>20</sup>

A pesquisa sobre os aspectos político-institucionais da educação deveria buscar entender os fatores que mantêm a educação básica brasileira em condições de qualidade tão precárias, e avaliar o sucesso relativo de diferentes políticas que têm sido tentadas mais recentemente para reverter esta situação. Existem, desde logo, situações de falta de recursos, e há evidência de que investimentos em equipamentos e recursos básicos levam a melhorias importantes nos níveis iniciais da educação.<sup>21</sup> No entanto, existe também evidência de grande variabilidade de resultados educacionais para os mesmos níveis relativos de renda, como mostra o gráfico abaixo. Para os mesmos níveis de renda, o desempenho dos Estados da região Nordeste é substancialmente inferior ao de outros na região Sudeste; e Santa Catarina tem desempenho muito acima de Estados com renda semelhante, como por exemplo o Rio Grande do Sul.

A área de educação fundamental<sup>22</sup> tem sido objeto de ações importantes por parte do governo federal e dos governos estaduais, que precisariam ser avaliadas. Uma lista incompleta inclui o projeto Fundoescola, com financiamento do Banco Mundial, para apoio às escolas públicas nas regiões mais pobres; a reorganização do sistema de financiamento das escolas públicas, através do FUNDEF; o programa de envio de recursos federais para as associações de pais e mestres; a reformulação dos parâmetros curriculares, com a

---

<sup>19</sup> João Batista Araújo Oliveira e Simon Schwartzman. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora, 2002..

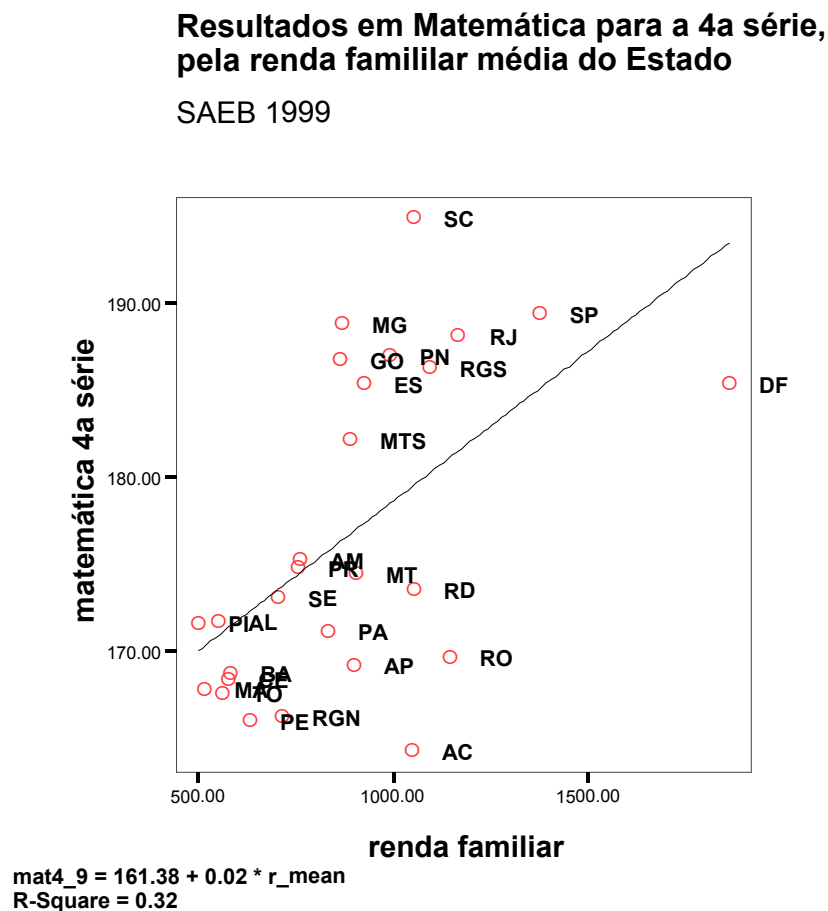
<sup>20</sup> Sobre a qualidade da educação brasileira em uma perspectiva comparada, ver OECD, Programme for International Student Assessment. "Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills.". Paris: OECD, 2001..

<sup>21</sup> Ralph W Harbison, Eric Alan Hanushek e World Bank. *Educational performance of the poor lessons from rural northeast Brazil*. Oxford, New York: Published for the World Bank, Oxford University Press, c1992..

<sup>22</sup> Que inclui a educação fundamental, dos 7 a 14 anos, e a educação média, de 15 a 17.

introdução de currículos mais flexíveis; e a reformulação do sistema de educação profissional e técnica. No nível estadual, pode-se mencionar o programa “educar para vencer”, do Estado da Bahia, e os diversos sistemas de avaliação e acompanhamento do desempenho escolar da Bahia, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, entre outros.

**Quadro 3 –SAEB 1999, resultados em matemática para a 4ª série, pela renda familiar média do Estado.**



Uma hipótese a ser verificada, em relação à maioria destes programas, assim como outros voltados para a capacitação de professores, é que eles não alteram a situação de dependência burocrática e administrativa das escolas públicas em relação a sistemas administrativos centralizados de Estados e municípios. O Fundef estimulou um amplo processo de transferência da gestão dos sistemas escolares de nível fundamental dos Estados para os municípios, mas, geralmente, isto não significou melhorar o poder das

escolas, e não existe nenhuma avaliação dos efeitos desta transferência sobre a qualidade da educação. Sem poder de decisão local, e sem mecanismos de estímulo ao desempenho, as escolas lidam com os diversos “inputs” que chegam até elas de forma segmentada, sem alterar, na prática, sua atitude passiva diante das questões da educação. Se isto é assim, haveria que examinar também o eventual efeito de outras iniciativas que não do setor público, como as diversas iniciativas de instituições privadas como o Bradesco, a Fundação Ayrton Senna, a Fundação ABRINQ, o Banco da Bahia, a *American Chamber of Commerce*, etc., assim como de um grande número de organizações não governamentais.<sup>23</sup>

Uma atenção especial deve ser dedicada à análise da situação do professor da educação básica – seu comportamento como ator político, sua atitude em relação aos diversos projetos de reforma educacional, e, naturalmente, sua condição de qualificação profissional, salário e condições de trabalho. Outro tema de importância central é o do eventual envolvimento da comunidade local com a educação pública, variável considerada central em políticas de melhoria, e que estão na base de ações como o programa federal de “dinheiro nas escolas”. O paradoxo, na situação brasileira, é que as comunidades mais carentes não têm condições de se envolver e aumentar sua participação nas escolas de qualidade mais precária, criando assim um círculo vicioso que reforça a desigualdade e a exclusão.

Finalmente, ainda na área da educação, caberia examinar os programas de formação profissional, treinamento e capacitação que ocorrem fora do sistema de educação formal, que precisariam ser mapeados. Dentre estes, destaca-se o Plano Nacional de Educação Profissional, realizado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Segundo documento do governo federal, “em 1996, o PLANFOR aplicou no treinamento de 5 milhões de trabalhadores R\$ 3 bilhões em investimentos totais. Neste primeiro ano de

---

<sup>23</sup> Somente a título de exemplo, sobre descentralização, Alec Ian Gershberg. "Education 'decentralization' processes in Mexico and Nicaragua: legislative versus ministry-led reform strategies." *Comparative Education* 35 (Mar), no. 1 (1999): 63, 18p.; sobre envolvimento comunitário, David N. Plank e Robert E. Verhine. "Schooling for some: Local financial commitment to basic education in Bahia, Brazil." *Education Economics* 3, no. 1 (1995): 43, 18p..

implementação, os PEQs alcançaram 1,193 milhão de treinandos, para uma meta inicial de 750 mil. Os programas ministrados nos PEQs abrangeram 14 programas nacionais e mais diversos programas estaduais de educação profissional.”<sup>24</sup> Este plano vem sendo implementado de forma descentralizada e compartilhada, desde o nível mais alto, o Conselho de Administração do FAT (CODEFAT), que conta com a participação de governo e das centrais sindicais, até a execução e acompanhamento das atividades, realizadas por inúmeras instituições estaduais e não governamentais. Apesar de vários esforços de avaliar os resultados do programa<sup>25</sup>, ainda não está claro se, além da distribuição de recursos significativos para um grande número de participantes, existem benefícios significativos em termos de qualificação de mão de obra.

Além deste programa, seria necessário avaliar também o impacto dos programas mais tradicionais de formação profissional, conduzidos pelo Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial (SENAI), pelo Serviço Social da Indústria (SESI) e outros, em função não somente da formação que eles proporcionam, mas de seu significado do ponto de vista da capacidade de inclusão de pessoas de origem mais carente na economia moderna.

Estas referências não esgotam as inúmeras experiências e projetos em andamento de educação não formal que existem no país, e que precisariam, como trabalho inicial, ser identificadas e descritas com alguma precisão.

### ***Previdência social***

Saúde e previdência social são dois componentes básicos da rede de segurança (*safety net*) dos sistemas de bem estar social. Historicamente, existem duas maneiras de

---

<sup>24</sup> Presidência da República Brasil, *Nova política industrial, desenvolvimento e competitividade*. 5. *Estímulo à educação e qualificação do trabalhador*, [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/NOVPOLI6.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/NOVPOLI6.HTM), 2002 (maio)

<sup>25</sup> Por exemplo Cardoso, Larry C, Façanha, Luís Octávio e Marinho, Alexandre. "Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo.". Textos para Discussão, 859. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2002.

pensar esta questão. A primeira, mais tradicional, é na forma de um sistema de amparo aos necessitados, no momento em que esta necessidade se manifesta, independentemente da causa da necessidade, ou da origem dos recursos. Esta visão está associada aos princípios éticos e religiosos da caridade, e esteve muito presente nos proponentes e defensores das *poor laws* inglesas, assim como de seus oponentes. A crítica a esta visão vem dos economistas liberais, para os quais a distribuição de recursos sem contrapartida cria parasitismo e dependência, e não gera as condições necessárias para que as pessoas deixem de viver de caridade. É desta forma que se desenvolve a distinção entre os “deserving” e “undeserving poor”, os primeiros sendo os que passam por períodos de dificuldade apesar de uma vida virtuosa de trabalho, e os segundos os que procuram fugir de suas responsabilidades e obrigações. Esta dicotomia é ainda muito atual nos debates sobre política social nos Estados Unidos, e tem também sua importância no Brasil.<sup>26</sup>

De fato, o sistema de proteção social brasileiro, concebido nos anos 30, que no início cobria tanto as aposentadorias quanto o atendimento à saúde e outros benefícios, foi pensado inicialmente como um sistema de proteção para a força de trabalho industrial, a ser financiado com recursos que viriam, em grande parte, do próprio setor produtivo (a repartição tradicional era de os recursos virem em três partes iguais, uma dos empregadores, outra dos empregados, e outra dos impostos gerais, através do Estado.) Na prática, o Estado nunca deu sua contribuição, e, nos anos sessenta, o sistema passou de um modelo de capitalização para um financiamento de tipo “pay as you go”. Desfeita a relação entre contribuições e benefícios, o sistema foi ampliando sua cobertura, passando a atender também a população rural, independentemente de contribuições anteriores. Com esta ampliação, e mais as mudanças demográficas dos anos mais recentes, o sistema se tornou deficitário a partir da década de 90. O consenso dos analistas é que, no formato atual, o sistema é inviável, necessitando reformas profundas. Estas reformas deveriam reduzir

---

<sup>26</sup> Veja, entre outros, Katherine McFate, Roger Lawson e William J Wilson. *Poverty, inequality, and the future of social policy Western states and the new world order*. New York: Russell Sage Foundation, c1995.; Michael B Katz. *The undeserving poor from the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books, 1990, 1989.; Christopher Jencks. *Rethinking social policy: race, poverty, and the underclass*. New York: Harper Perennial, 1993..

alguns benefícios considerados demasiado generosos, e fazer com que o sistema volte a se tornar auto-suficiente, em um modelo de capitalização.<sup>27</sup>

Do ponto de vista da exclusão, a análise da questão previdenciária deve ser dividida em duas etapas, uma referida ao sistema atual, e a outra referida às eventuais consequências sociais das reformas que estão sendo propostas, e que, de uma forma ou outra, deverão ser implementadas, dada a inviabilidade a médio prazo do atual sistema.

No atual formato, e deixando de lado a questão dos custos, o sistema previdenciário brasileiro tem duas características opostas. A primeira é que é um sistema altamente injusto, se considerado em conjunto com a previdência dos servidores públicos, que, institucionalmente, estão fora do Instituto Nacional da Previdência Social, assim como os que participam de institutos de previdência das empresas e fundações estatais. Enquanto

---

<sup>27</sup> A bibliografia sobre o tema é muito extensa. Sobre a história, ver Celso Barroso Leite e Centro de Estudos de Previdência Social. *A proteção social no Brasil*. São Paulo: Edições LTr, 1972.; Amélia Cohn. *Previdência social e processo político no Brasil*. Coleção contemporânea. São Paulo, Brasil: Editora Moderna, 1981.; Celso Barroso Leite. *Um Século de previdência social balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Atualidade. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.; James M Malloy. *Politics, fiscal crisis and social security reform in Brazil*. Latin American issues, Vol. 2, no. 1. Meadville, PA: Allegheny College, c1985.; Jaime A. de Araújo Oliveira e Sonia M. Fleury Teixeira. *(Im)previdência social 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.; Angela Maria de Castro Gomes e Amaury de Sousa. *Trabalho e previdência sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas. CPDOC, 1992.; Castro, Hélio de Oliveira Portocarrero de e et al. "Previdencia social pública: a experiência brasileira.". *Ensaio Econômico*, 210. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós Graduação em Economia, 1993.; Fabio Giambiagi. *As muitas reformas - previdência social*. Texto para Discussão, 430. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2000.. Para análises mais recentes e propostas de mudança, ver Francisco Eduardo Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão. "The Brazilian social security system." *International Social Security Review* 54, no. 1 (2001): 101-112.; Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Mônica Guerra Ferreira. *Reforma da previdência*. Texto para Discussão, 508. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1997.; André César Médici, Francisco de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão. *Seguridade social: propostas de reforma constitucional*. Documento de política, 11. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1992.; Indermit Singh Gill e World Bank. *Brazil: critical issues in social security*. World Bank country study. Washington, DC: World Bank, 2001..

que o limite superior da aposentadoria do setor privado é de 8 salários mínimos mensais (cerca de 1,250 reais), e a grande maioria ganha somente um salário mínimo, os aposentados do setor público e das estatais mantêm os rendimentos de quando estavam em atividade. Por outro lado, a extensão da aposentadoria por idade à população rural, sem necessidade de comprovação de contribuição anterior, teve um grande impacto na introdução de recursos monetários em regiões extremamente deprimidas economicamente, e na melhoria de condições de vida desta população. Não parece haver espaço, portanto, para o aumento da cobertura e a redução da exclusão social através da previdência, sem um crescimento muito substancial da economia, ainda que exista muito espaço para a redução da iniquidade no acesso a seus benefícios. Também existem problemas no relacionamento da burocracia governamental com o público no atendimento às demandas por aposentadoria e outros benefícios, mas a ampliação dos sistemas computadorizados tem reduzido estas dificuldades.

Em relação ao futuro, dado o alto custo e a inviabilidade financeira do sistema, é inevitável que as propostas que existem de reformulação da previdência impliquem sempre em redução de benefícios atuais, em nome de objetivos econômicos de médio prazo, e de visibilidade muito reduzida, ou inexistente, para o cidadão. Estas propostas incluem o aumento da idade de aposentadoria, a redução ou eliminação dos privilégios dos funcionários públicos, e a redução do teto de cobertura da previdência pública. Uma proposta mais radical consiste em manter a previdência pública somente para a proteção das populações de baixa renda, até um ou dois salários mínimos, e a transferência das pessoas de renda mais alta para sistemas capitalizados de previdência privada.

A pesquisa sobre a previdência deveria aprofundar, portanto, as informações sobre a atual distribuição de benefícios, detectando as principais carências e distorções (isto pode ser feito, em grande parte, com dados administrativos, e do IBGE<sup>28</sup>); e sobre o atendimento proporcionado ao público. Além dos benefícios de aposentadoria e pensão, a previdência

---

<sup>28</sup> Os dados da Previdência estão disponíveis em Ministério da Previdência e Assistência Social Brasil, *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000*, [http://www.mpas.gov.br/12\\_01\\_20\\_01.htm](http://www.mpas.gov.br/12_01_20_01.htm), 2002. A PNAD também inclui, regularmente, informações sobre rendimentos de aposentadorias e pensões.

pública é responsável também por uma série de outros atendimentos, como auxílios para doença, acidentes de trabalho, detenção, e outros. Em termos de futuro, seria importante pesquisar quais as estratégias que são adotadas pela população para fazer face às limitações do sistema previdenciário, sobretudo ante a grande insegurança que ainda envolve os sistemas de previdência privada, e a baixa capacidade de poupança da população.

## ***Saúde***

O segundo componente básico da rede social de proteção é o atendimento à saúde. Aqui, existe a distinção tradicional entre as atividades preventivas, que afetam às condições sanitárias da população, e as atividades curativas, de atendimento a enfermidades e patologias. No Brasil, a medicina preventiva foi, durante muito tempo, área de responsabilidade do Ministério da Saúde (que, em suas origens, vinha junto com o da Educação) enquanto que os órgãos da previdência social se responsabilizavam pelo atendimento ambulatorial e hospitalar. As fronteiras entre estas duas atividades (o atendimento à saúde e o atendimento à doença) não são nítidas, e as políticas de saúde, hoje concentradas em um ministério específico, vão desde as campanhas de vacinação e de comportamentos preventivos contra o fumo e a AIDS ao atendimento hospitalar, passando pelo trabalho preventivo e atendimento de rotina dos postos de saúde.

A área de saúde pode ser tomada como modelo e ponto de referência para toda a discussão das condições político-institucionais criadas a partir da Constituição de 1988. Estes elementos incluem uma situação anterior de grande exclusão social, com serviços públicos de qualidade diferenciada, privilegiando alguns setores e excluindo a maioria; uma nova legislação que estabelece o princípio do atendimento universal e gratuito, como direito social; um novo formato organizacional baseado na descentralização e controle comunitário do sistema de saúde, combinado, no entanto, com a permanência do governo federal como principal fonte de recursos; uma situação de custos crescentes, e dificuldade de longo prazo de financiamento; um alto nível de mobilização política e ideológica, a partir de uma longa tradição de movimentos sanitaristas, em contraste com as tentativas de introduzir modernos mecanismos de controle de custos, como *cost sharing* e outras formas de *health management systems*; e, finalmente, uma forte presença e atuação de

organizações internacionais, governamentais como o Banco Mundial, a OMS e a OPAS, e não governamentais, como os Médicos sem Fronteiras.

Uma análise sobre a área de saúde deve começar por um entendimento das condições gerais de morbi-mortalidade da população, e prosseguir com uma análise das estruturas de atendimento hoje existentes no país, do ponto de vista do acesso e da qualidade deste atendimento. Faz parte da análise destas estruturas o entendimento dos mecanismos de decisão sobre os investimentos e as formas de atendimento adotadas. Como na área da previdência, existe uma séria questão financeira na área da saúde, que, conforme seja equacionada, pode afetar de forma muito distinta a população, criando problemas específicos de exclusão social.<sup>29</sup>

Os serviços de saúde são somente um entre os vários fatores que afetam as condições de saúde da população. A renda, ao proporcionar condições adequadas de nutrição, tem um papel fundamental. São também importantes as condições gerais de saneamento, e as condições de segurança que podem afetar determinados grupos

---

<sup>29</sup> O campo da saúde pública é extremamente vasto, e tem sido objeto de muitos estudos e análises. Veja, entre trabalhos mais recentes, André Cezar Medici. *Uma década de SUS (1988-1998): progressos e desafios*. mimeo, 1998.; Celia Almeida. *O mercado privado de serviços de saúde no Brasil: panorama atual e tendências da assistência médica suplementar*. Texto para Discussão, 599. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1998.; André Cezar Medici. *A dinâmica do setor saúde no Brasil transformações e tendências nas décadas de 80 e 90*. Cuadernos de la CEPAL: Cuadernos de la CEPAL, no. 81. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1997.; André Cezar Medici. *Perfil da saúde no Brasil*. Texto para Discussão, 472. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1997.; Maria Elizabeth Barros, Sérgio Francisco Piola e Solon Magalhães Vianna. *Política de saúde no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. Texto para Discussão, 401. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1996.; Nancy Birdsall e Robert Michael Hecht. *Swimming against the tide strategies for improving equity in health*. Working paper series: 305. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, 1995.. Sobre os movimentos sanitaristas, ver Massako Iyda. *Cem anos de Saúde pública - a cidadania negada*. Coleção Prismas. São Paulo: UNESP, 1994.; Emerson Elias Merhy. *A Saúde pública como política*. Saúde em Debate, 50. São Paulo: Editora Hucitec, 1992.; Pedro Roberto Jacobi. *Movimentos sociais e políticas públicas - demandas por saneamento básico e saúde, São Paulo 1974-84*. São Paulo: Cortez Editora, 1989. .

ocupacionais e habitantes de grandes centros urbanos. Estes fatores, combinados com campanhas de vacinação, são os principais determinantes da expectativa de vida das populações. No Brasil, ainda existem diferenças importantes nas condições gerais de saúde da população de diversas regiões, e estas diferenças não vêm se reduzindo, apesar da melhoria geral dos indicadores. Na medida em que os impactos negativos destes fatores mais gerais se reduz, a importância do atendimento médico especializado cresce, sobretudo para a população de mais idade. Um resumo das condições de saúde do país, relevante para a condução das políticas de saúde, lista os seguintes pontos:<sup>30</sup>

- Existem melhorias significativas dos indicadores de saúde em todo o país, mas os ganhos das regiões mais ricas têm sido proporcionalmente maiores do que o das regiões mais pobres;
- A tendência ao envelhecimento da população traz mudanças importantes nos padrões de morbidade e mortalidade
- As tensões sociais e a violência das áreas rurais e urbanas têm provocado um aumento importante de morbidade e mortalidade por causas externas;
- A queda acentuada da mortalidade pelas doenças infecto-contagiosas não tem sido acompanhado em redução correspondente da morbidade destas patologias, que ocupa o terceiro lugar nas internações hospitalares;
- A prestação de serviços de saúde tem se concentrado nas ações curativas e na atenção hospitalar, a custos crescentes, com baixa prioridade para os serviços de promoção de saúde e prevenção de doenças.

O Ministério da Saúde, na gestão do Ministro José Serra, intensificou bastante a ênfase em campanhas de saúde pública, incluindo o combate ao fumo, à AIDS e as campanhas de vacinação, e também no desenvolvimento da medicina comunitária. Uma

---

<sup>30</sup> Maria Elizabeth Barros, Sérgio Francisco Piola e Solon Magalhães Vianna. *Política de saúde no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. Texto para Discussão, 401. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1996., p. 19.

parte importante de uma pesquisa nesta área será ver em que medida estas campanhas, de grande visibilidade, conseguiram resultados significativos.

Do ponto de vista institucional, a Constituição de 1988 assegura, em seu artigo 196, que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário as ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” O artigo 197 estabelece que os serviços de saúde podem ser executados de forma direta ou descentralizada, e o artigo 198 traz, como inovação importante, a determinação de que o atendimento à saúde deverá ser feito através de um sistema único e descentralizado, com participação comunitária (o sistema SUS).

Em seu conjunto, estes princípios estão levando a uma profunda transformação no sistema de saúde do país, cujo verdadeiro alcance e impacto ainda não são plenamente conhecidos. Do ponto de vista financeiro, o princípio do atendimento universal, presumivelmente gratuito, tem levado a um crescimento progressivo dos custos do sistema de saúde, cobertos nos anos mais recentes pelo imposto sobre movimentações financeiras, mas de viabilidade problemática no médio prazo. Esta conta tende a crescer continuamente, não só pelo custo crescente do atendimento médico e pelo envelhecimento da população, mas também pela lógica de um sistema em que os gastos são decididos localmente, mas os custos são cobertos pelo governo federal. Na prática, o governo federal arca com cerca de 75% dos custos do atendimento à saúde. Como este atendimento se dá através do setor privado, dos hospitais universitários e de outros recursos que se concentram nos estados mais ricos, isto significa que os habitantes destas regiões recebem muito melhor atendimento do que os de regiões mais pobres, aonde existem menos recursos e piores instalações. Para as classes médias e altas, que querem atendimento personalizado, existe hoje um grande sistema de seguros de saúde privados, que muitas vezes, no entanto, não cobrem situações mais complexas e crônicas, que acabam revertendo ao sistema público, ou ficando sem atendimento adequado.

A implementação do sistema de administração centralizada e do controle comunitário da política de saúde tem sido objeto de profusa legislação e grandes controvérsias, cabendo sérias dúvidas sobre a viabilidade de tal sistema, na medida em que

ele mantém dissociadas a prestação de serviços e o seu financiamento<sup>31</sup>. Em princípio, no entanto, é certo que a área de saúde não deveria ser vista como uma prestação unilateral de serviços por parte dos governos, e sim como algo desenvolvido com intensa participação e envolvimento da população. Resta ver em que medida a implementação dos princípios universalistas da Constituição de 1988 estão de fato aumentando a participação da população nas questões de saúde, e proporcionando um atendimento mais equitativo.

### ***Programas sociais compensatórios***

Este item engloba um amplo grupo de programas federais e estaduais voltados para a distribuição direta de recursos para as populações mais carentes. A justificativa destes programas é que eles podem ter um efeito imediato de alívio de situações de carência aguda de recursos, e, ao mesmo tempo, proporcionar uma correção imediata, pelo menos em certa medida, das desigualdades sociais extremas que existem no Brasil. Existem algumas propostas que têm sido discutidas de estabelecimento de políticas abrangentes de compensação de renda<sup>32</sup>, e alguns programas já em andamento, tanto no nível federal como de vários estados: programas de distribuição de cestas básicas, programas de bolsa-escola para famílias carentes, programas de distribuição de alimentos, e inclusive programas de distribuição de recursos em moeda para a população.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ver, sobre o SUS, Luis Fernando Rolim Sampaio. *Os alicerces da utopia Saúde e cidadania no SUS de Brumadinho*. Brumadinho, Minas Gerais, Brazil: Prefeitura de Brumadinho, Secretaria Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Saúde, 1996.; Sonia M. Fleury Teixeira. *Saúde e democracia a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial & Gráficos, 1997.; André Cêzar Médici. *Uma década de SUS (1988-1998): progressos e desafios*. mimeo, 1998..

<sup>32</sup> Eduardo Matarazzo Suplicy. *Renda de Cidadania. A saída é pela porta*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Cortez Ed, 2002.; José Márcio Camargo e Francisco H. G Ferreira. *O benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*. Texto para Discussão, 443. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2001.

<sup>33</sup> Por exemplo, segundo descrição disponível na Internet, “Anthony Garotinho, que deixou (...) o governo do Rio para se candidatar a presidente da República pelo PSB, distribuiu R\$ 100 milhões a famílias carentes nos três anos que administrou o Estado. Seu principal programa foi o Cheque Cidadão, comandado

## Direitos civis: segurança e justiça

Os direitos civis são os direitos mais antigos das sociedades modernas, que protegem os indivíduos tanto da ação autocrática do Estado quanto da ação predatória de outros indivíduos. Estes direitos são garantidos pela Constituição de 1988 através do artigo 5, que estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade”. A seguir, a Constituição lista 77 itens que especificam estes direitos, que vão desde os direitos “negativos” clássicos (igualdade, liberdade de expressão, garantias individuais, etc.) até a obrigação do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que o necessitarem. A Constituição de 1988 estabelece, também, um poderoso Ministério Público autônomo (artigos 127 a 129), encarregado da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, podendo para isto realizar investigações e ingressar na justiça contra o governo em nome dos cidadãos, como um amplo e complexo *ombudsman*.

Aqui como em outras partes, as boas intenções da Constituição conflitam com a realidade do funcionamento quotidiano da Justiça em seus diversos níveis, do Ministério Público e dos órgãos de polícia. Na prática, o acesso à justiça no Brasil é extremamente caro, o tempo de tramitação dos processos é extremamente longo, e a garantia

---

por Rosinha Matheus, sua mulher e ex-secretária de Ação Social. Ela é pré-candidata do PSB à sucessão de Benedita da Silva. A verba gasta com a distribuição de cheques equivale a 23% do total investido em segurança pública e a quase três vezes as despesas com reforma de escolas, segundo as cifras repassadas à Folha pelo próprio Garotinho. São quatro programas de distribuição de dinheiro para a compra de alimentos em supermercado. O Cheque Cidadão tem 48.500 famílias cadastradas, que recebem R\$ 100 por mês. No final do ano passado, o programa ganhou uma versão rural, de igual valor, para atender os bóias-frias da região norte fluminense na entressafra da cana-de-açúcar. Há ainda o Cheque Idoso, de R\$ 50, e o Cheque Morar Feliz, de R\$ 75, para mutuários de baixa renda em dia com a prestação. Os três últimos são residuais diante do primeiro. As famílias (com exceção do programa Morar Feliz) são indicadas por igrejas. Em 2000, uma inspeção do TCE (Tribunal de Contas do Estado) no Cheque Cidadão mostrou uma predominância de 85% das indicações por igrejas evangélicas, principalmente da Assembléia de Deus.”

<http://www.uol.com.br/folha/brasil/ult96u31078.shl>

constitucional de assistência jurídica integral aos que a necessitam não se cumpre. Desde a Constituinte, diversas propostas foram feitas para reformar ou institucionalizar as normas previstas na Constituição, ainda com poucos resultados. Os projetos de reforma têm girado ao redor de três grandes temas, a questão da autoridade do Supremo Tribunal Federal, a questão do controle externo do judiciário, e a questão do acesso da população à justiça.<sup>34</sup> A importância do primeiro tema é que, no atual sistema, a Suprema Corte brasileira não tem autoridade para estabelecer jurisprudência que deva ser acatada pelos juízes de instância inferior. Cada juiz tem a autoridade de interpretar a lei segundo seus próprios critérios, e existe um complexo sistema de apelações que chegam ao Supremo Tribunal, congestionando sua pauta e dificultando o exercício de sua função prioritária, que seria examinar as questões de natureza constitucional. Este sistema “difuso” de autoridade dos juizes tem sido defendido como um valor democrático, e as tentativas de reforma, dando aos tribunais superiores mais poder, não têm avançado muito. Esta autonomia dos juizes locais tem levado a uma verdadeira indústria de ações legais contra o Executivo, para o não pagamento de impostos, a concessão de benefícios salariais de funcionários e outras ações do setor público, concedidas freqüentemente de forma liminar, com efeitos imediatos em benefício dos solicitantes, e a postergação dos julgamentos de mérito.

O segundo tema tem por objetivo criar algum tipo de controle externo sobre o judiciário, que atualmente não está submetido a nenhum sistema de “checks and balances”

---

<sup>34</sup> Veja, sobre a questão do sistema judiciário brasileiro e sua reforma, Andrei Koerner. *Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira*. Coleção Comentário. São Paulo: Editora Hucitec. Departamento de Ciência Política, USP, 1998.; Armando Castelar Pinheiro. *A reforma do judiciário uma análise econômica*. Texto para Discussão, 9. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), 1998.; Roberto Kant de Lima. "Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público." *Revista de Sociologia e Política* 13, no. Novembro (1999): 23-38.; Maria Tereza Aina Sadek, organizadora. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.; Maria Tereza Aina Sadek, organizadora. *Acesso à Justiça*. Série Pesquisas, 23. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.; Maria Tereza Aina Sadek, organizadora. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001., Maria Tereza Aina Sadek. "The public prosecutor's office and legal change in Brazil." *IDS Bulletin (University of Sussex, Institute of Development Studies)* 32, no. 1 (2001): 65-73..

por parte dos outros poderes, exceto para a indicação dos juízes das cortes mais altas, feita pelo executivo e aprovada pelo legislativo. O controle externo do judiciário tem sido defendido como uma forma de coibir a corrupção que é observada em muitos setores, e também como maneira de introduzir critérios externos de avaliação de eficiência e desempenho, tornando os procedimentos mais ágeis e eficazes. Estas propostas têm encontrado forte resistência por parte de membros do judiciário, que vêem nelas uma tentativa de limitar sua autoridade e independência.

Finalmente, a questão do acesso é a que interessa mais de perto ao cidadão. Tem havido alguns avanços no sentido da criação de juizados especiais e programas de implementação de canais efetivos de justiça gratuita<sup>35</sup>, mas o que predomina é ainda a situação em que o cidadão de poucos recursos dificilmente tem condições de fazer valer seus direitos junto ao poder judiciário.

Dentro da área da justiça, existem três tópicos que merecem atenção especial do ponto de vista da inclusão / exclusão da cidadania à proteção de seus direitos. O primeiro, já mencionado, é o da Justiça do Trabalho. Ao contrário dos demais setores do judiciário, a Justiça do Trabalho tem uma tradição de atendimento rápido, e favorecimento às demandas e reivindicações dos trabalhadores, em relação ao cumprimento das normas da Consolidação das Leis do Trabalho por parte dos empregadores. Esta tradição pode ter um efeito negativo, na medida em que acentua os custos do emprego formal, e podem criar um clima de litígio e não cooperação entre patrões e empregados. Por outro lado, ela funciona como uma proteção efetiva do setor mais débil das relações de trabalho, que é o empregado. Seria importante quantificar a atuação da Justiça do Trabalho, e tratar de entender com mais profundidade seu impacto na vida das empresas e nas condições de trabalho dos empregados.

O segundo tópico, de natureza quase judiciária, é a atuação dos órgãos de defesa do consumidor, presentes sobretudo na área do comércio e da prestação de serviços. É uma

---

<sup>35</sup> Veja Maria Tereza Aina Sadek, organizadora. *Acesso à Justiça*. Série Pesquisas, 23. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. para um balanço.

área nova de desenvolvimento da cidadania, definida a partir do Código de Defesa do Consumidor, em vigor desde 11 de março de 1991, e o decreto nº 2.181, de 21/03/1997, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC - e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor. A partir da criação destes instrumentos legais, o tema passou a ter grande destaque na imprensa, e a mobilizar grupos significativos de cidadãos, organizações não governamentais, advogados, e as agências de proteção dos governos federais e estaduais. Na realidade, a defesa do consumidor é parte de um conjunto mais amplo de instituições públicas voltadas para a defesa do interesse público, que inclui, por exemplo, os órgãos de defesa sanitária, de controle de qualidade de alimentos, de controle de medicamentos, etc. Não existe, aparentemente, trabalho de avaliação da abrangência, custos e funcionamento efetivo destas instituições, que têm por responsabilidade defender os interesses e os direitos da cidadania.

O terceiro e último tópico desta lista é o do sistema de polícia, que tem por objetivo defender o patrimônio e a integridade física dos cidadãos. Este tópico tem uma importância especial no Brasil de hoje, dados os altos níveis de violência e criminalidade nas grandes cidades, que afetam sobretudo as populações de mais baixa renda<sup>36</sup>. Os investimentos públicos na área de segurança têm crescido muito, mas os indicadores que existem mostram que a situação vem se agravando, e há evidências de que, em muitas circunstâncias, a polícia é parte do problema, e não sua solução<sup>37</sup>. Do ponto de vista institucional, existem

---

<sup>36</sup> Paulo Sérgio de M. S. Pinheiro. *São Paulo sem medo - um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, c1998.; Alba Zaluar e Alexandre Isidoro. "The Drug Trade, Crime and Policies of Repression in Brazil." *Dialectical Anthropology* 20, no. 1 (1995): 95-108.

<sup>37</sup> Ver, entre as publicações mais recentes, Luiz Eduardo Soares. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, c2000.; Roberto Kant de Lima. "Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público." *Revista de Sociologia e Política* 13, no. Novembro (1999): 23-38.; José Carlos Blat e Sérgio Saraiva. *O caso da favela naval: polícia contra o povo*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.; Adriana de Resende Barreto Vianna. *O mal que se adivinha: polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920*. Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa ; 10. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça,

propostas para fundir a polícia civil e militar, que hoje funcionam de forma independente e muitas vezes em conflito em todos os Estados; de aumentar o controle do poder judiciário e da sociedade civil sobre as instituições policiais; de dar à polícia uma estrutura mais técnica e profissional; e de aproximar a polícia das comunidades às quais ela serve. Do ponto de vista da cidadania, interessa conhecer, por um lado, qual a efetividade da polícia na proteção do direito de propriedade e da segurança individual; e, por outro, os riscos e ameaças que a polícia representa para os cidadãos, sobretudo de classe mais baixa e de cor negra, que são objetos constantes de “profiling” e objetos de mal-trato e violência.<sup>38</sup> Faz parte ainda do tema da polícia a situação do sistema carcerário brasileiro, cujas condições são reconhecidamente péssimas, gerando rebeliões constantes e sem nenhuma condição de fazer um trabalho de reabilitação dos presos.

---

Arquivo Nacional, c1999.; Marcos Luiz Bretas. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.; Teresa Pires do Rio Caldeira. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 2000.; Maria da Glória Bonelli. *Professional competition in the Brazilian judicial world*. ABF working paper ; no. 9609. Chicago, Illinois: American Bar Foundation, 1996..

<sup>38</sup> José Ignacio Cano. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.; Elói Pietá e Justino Pereira. *Pavilhão 9: o massacre do Carandiru*. São Paulo: Scritta Editorial, 1993..

### **TERCEIRA PARTE: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL**

Como indicado anteriormente, no presente contexto consideramos como canais clássicos de inclusão típicos da sociedade civil os mecanismos de representação e participação político partidária, a atividade sindical e as práticas associativas voluntárias de diversas naturezas. A seguir discutiremos brevemente cada uma delas e indicaremos aspectos relevantes a serem investigados tendo em vista suas potencialidades e limitações enquanto mecanismos de inclusão social.

#### **Representação político partidária**

A proporção de brasileiros habilitados a votar expandiu-se persistentemente no tempo, indicando um processo de inclusão ao mercado político bastante semelhante ao processo clássico de expansão da cidadania política nos países avançados. O corpo eleitoral, que ao iniciar-se o século XX abrangia menos de 5% da população adulta chega ao século XXI cobrindo praticamente toda a população adulta – 110 milhões de eleitores no ano 2000. Os critérios restritivos tais como renda, propriedade e sexo foram abolidos de longa data, mas a inclusão dos analfabetos só ocorreu com a Constituição de 1988 que também rebaixou limite de idade para 16 anos. Em termos absolutos, apenas a Índia tem um corpo de eleitores maior que o Brasil. Essa é porém apenas uma face da questão, enquanto a outra diz respeito às condições efetivas de exercício do direito de voto. É necessário investigar cuidadosamente ambos esses aspectos para se avaliar suas implicações para o processo de inclusão social.

Conforme já salientado, os aspectos jurídico-formais na definição da cidadania e a exercício efetivo da mesma, apesar de distintos, se interpenetram, e ignorar um ou outro constitui grave erro. Assim, por exemplo, no caso do direito de voto, como o mesmo tem caráter obrigatório no Brasil, nem sempre ele é vivenciado como um direito. Do ponto de vista formal, ele configura uma obrigação legal e essa é experimentada muitas vezes como obrigação imposta pela autoridade. De qualquer forma, quando se coloca em discussão a possibilidade de conferir ao voto caráter voluntário, muitos argumentam que extinguir a obrigatoriedade seria conferir à cidadania uma marca ainda mais restritiva, de vez que, na prática, aqueles mais carentes de voz seriam os menos inclinados ao exercício do voto.

Para outros, ao contrário, seria o voto obrigatório o grande responsável pela sobrevivência dos esquemas de patronagem e clientelismo, a manipulação do eleitorado, a inconsistência das estruturas partidárias e o rebaixamento da cidadania política. A controvérsia envolve questões de grande relevância e mereceria um estudo cuidadoso para se avaliar as potencialidades e limitações do voto como mecanismo de inclusão social. No momento, o que se pode observar é que o eleitorado vem crescendo de forma expressiva no período recente.

A participação política envolve não apenas o voto, mas também a filiação e a atuação no interior de partidos, além de outras práticas políticas. No caso do Brasil, os dados da PNAD de 1988 sobre Participação Político-Social indicam que apenas 2,8% do total da população adulta estava filiada a algum partido político, proporção essa comparável àquela dos países da Europa ocidental com menores taxas de filiação partidária. Para o período mais recente, apresentamos a seguir apenas os dados referentes à participação político-social nas seis maiores áreas metropolitanas do país. De acordo com o Suplemento sobre Representação de Interesses e Intermediação Política da PME de abril de 1996, aproximadamente 3% do conjunto da população adulta de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador se diz membro de um partido político. Há porém variações dignas de nota entre as seis áreas metropolitanas consideradas, conforme se pode ver no Quadro 4 abaixo.

**Quadro 4 – Percentual da população filiada a algum partido político, 1988 e 1996**

| <b>Percentual da População de 18 Anos ou Mais Filiada a Alguém Partido Político, 1988 e 1996</b> |             |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------|
|                                                                                                  | <b>1996</b> |      |
|                                                                                                  | 1988        | 1996 |
| Belo Horizonte                                                                                   | 2.3         | 3.4  |
| Porto Alegre                                                                                     | 4.3         | 5.7  |
| Recife                                                                                           | 1.9         | 2.2  |
| Rio de Janeiro                                                                                   | 2           | 2    |
| Salvador                                                                                         |             | 2.7  |
| São Paulo                                                                                        | 1.7         | 2.3  |
| Fonte: IBGE, PNAD, Suplemento, 1988 e PME, abril de 1996, Suplemento não publicado               |             |      |

Como se vê, Porto Alegre e Belo Horizonte têm as maiores taxas de filiação partidária, nos dois momentos considerados. A liderança dessas duas áreas metropolitanas se mantém quando consideramos a filiação a outras formas de associações, como veremos

mais adiante, sugerindo alguma forma de interação entre formas de participação que devem ser examinadas com mais cuidado através de novos estudos.

Se a filiação partidária é bastante baixa entre nós e se a obrigatoriedade do voto mascara o real interesse na participação eleitoral, o que se pode inferir de outras dimensões do envolvimento e interesse na política tais como, por exemplo, buscar informar-se através dos meios de comunicação, discutir questões políticas com amigos, colegas ou parentes, assinar listas de petição, participar de reuniões, etc.? A simples manifestação de preferência por algum partido pode ser tomada como uma indicação preliminar de inclusão política. Se aceitarmos essa premissa, podemos sugerir, por exemplo, que educação tem um impacto maior que renda sobre o envolvimento político.

O Quadro 5 mostra como se distribuem as preferências partidárias segundo o nível educacional dos indivíduos. Como se vê aí, aumenta significativamente a proporção de indivíduos com alguma simpatia partidária entre aqueles com mais escolaridade. Assim, se entre aqueles que nunca freqüentaram a escola apenas 9,35% revelam preferência por algum partido, entre aqueles com nível superior essa proporção é de 24,04%.

**Quadro 5 – Preferência partidária segundo nível educacional, 1996**

| Preferência Partidária segundo Nível Educacional (%) |                             |        |               |              |              |                        |              |                           |        |
|------------------------------------------------------|-----------------------------|--------|---------------|--------------|--------------|------------------------|--------------|---------------------------|--------|
| Último grau obtido                                   |                             |        |               |              |              |                        |              |                           |        |
| Simpatia por partido político                        | Nunca freqüentou / Ignorado |        | Médio ou      |              |              | Médio ou 2o. ciclo (4) |              | Mestrado ou doutorado (7) |        |
|                                                      | Total                       | 100.00 | Elementar (1) | 1o. ciclo(2) | 1o. grau (3) | 2o. grau (5)           | Superior (6) |                           |        |
| Total                                                | 100.00                      | 100.00 | 100.00        | 100.00       | 100.00       | 100.00                 | 100.00       | 100.00                    | 100.00 |
| Apontaram algum                                      | 17.01                       | 9.35   | 15.98         | 18.52        | 15.32        | 16.63                  | 19.60        | 24.04                     | 34.62  |
| PDT                                                  | 1.60                        | 1.07   | 1.91          | 2.06         | 1.65         | 1.60                   | 1.53         | 1.12                      | 3.85   |
| PFL                                                  | 1.10                        | 1.02   | 1.13          | 1.03         | 0.98         | 1.40                   | 1.23         | 1.11                      | 0.96   |
| PMDB                                                 | 2.66                        | 2.49   | 3.73          | 3.17         | 3.02         | 2.01                   | 1.82         | 1.23                      | 0.96   |
| PPB                                                  | 0.45                        | 0.22   | 0.59          | 0.81         | 0.33         | 0.84                   | 0.33         | 0.55                      | 0.00   |
| PPS                                                  | 0.03                        | 0.02   | 0.04          | 0.00         | 0.00         | 0.03                   | 0.04         | 0.08                      | 0.00   |
| PSDB                                                 | 1.46                        | 0.42   | 0.96          | 1.86         | 0.79         | 2.42                   | 1.61         | 3.97                      | 9.62   |
| PT                                                   | 8.12                        | 2.53   | 5.40          | 7.52         | 7.40         | 6.46                   | 11.70        | 14.46                     | 18.27  |
| PTB                                                  | 0.50                        | 0.43   | 0.99          | 0.78         | 0.36         | 0.47                   | 0.22         | 0.28                      | 0.00   |
| Outros                                               | 0.67                        | 0.46   | 0.58          | 0.75         | 0.50         | 0.99                   | 0.84         | 0.97                      | 0.96   |
| MAL DEFINIDO                                         | 0.42                        | 0.69   | 0.65          | 0.53         | 0.30         | 0.41                   | 0.29         | 0.27                      | 0.00   |
| Não tem partido de simpatia                          | 65.12                       | 67.59  | 68.46         | 65.18        | 65.68        | 65.46                  | 64.40        | 56.87                     | 34.62  |
| Não sabe                                             | 1.43                        | 3.71   | 1.67          | 1.18         | 1.47         | 0.90                   | 0.57         | 0.87                      | 0.00   |
| Ignorado                                             | 16.44                       | 19.35  | 13.90         | 15.12        | 17.53        | 17.01                  | 15.42        | 18.22                     | 30.77  |

Fonte: IBGE-PME, abril de 1996, Suplemento não publicado

Além da variável educação, outras dimensões relativas ao perfil sócio-econômico dos eleitores brasileiros são aspectos já bem investigados por cientistas políticos brasileiros

desde a década de sessenta.<sup>39</sup> Seria conveniente re-visitar esses estudos para analisar especificamente como vem evoluindo o perfil da cidadania política. Seria também de grande relevância investigar atuais tendências buscando responder como a exclusão política se articula com outras formas de exclusão. A participação continua tão atrelada ao status sócio-econômico como antes ou é possível observar novas tendências que sugeririam um quadro menos excludente? Essas são questões de investigação que deveriam integrar nossa agenda de pesquisa.

## **Representação Sindical**

A representação funcional de interesses constitui ao lado da participação eleitoral um dos pilares da expansão da cidadania. Historicamente, quando os trabalhadores

---

<sup>39</sup> Uma lista incompleta inclui Bolívar Lamounier e Maria Teresa Sadek Ribeiro de Souza. *Depois da transição democracia e eleições no governo Collor*. Coleção Temas brasileiros, 8. São Paulo: Edições Loyola, 1991.; Bolivar Lamounier. *Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999., Bolivar Lamounier. *Cem anos de eleições presidenciais*. Textos IDESP, 36. São Paulo: Instituto de Estudos Economicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990., Bolivar Lamounier. *Partidos políticos e sistema eleitoral*. Textos IDESP, 13. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986., Bolivar Lamounier e Celina Rabello Duarte. *Voto de desconfiança eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979*. Petrópolis, Brasil: Editora Vozes, 1980., Fábio Wanderley Reis e Bolivar Lamounier. *Os Partidos e o regime a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Edições Símbolo, 1978., Fernando Henrique Cardoso e Bolivar Lamounier. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Estudos Brasileiros ; v. 6. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975., Héglio Trindade e Maria Izabel Noll. *Rio Grande da América do Sul - partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Editora Sulina, 1991., Maria Tereza Aina Sadek. *Eleições--1986*. História eleitoral do Brasil. São Paulo, Brasil: Vértice, Editora Revista dos Tribunais. IDESP, c1989., David V Fleischer e Alexandre de S. C Barros. *Da distensão à abertura as eleições de 1982*. Brasília, Distrito Federal: Editora Universidade de Brasília, 1988., Gláucio Ary Dillon Soares. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis: Vozes, 1984., Carlos Estevam Martins. *Os partidos e as eleições no Brasil*. 2 ed. Coleção Estudos brasileiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978., Fernando Henrique Cardoso e Bolivar Lamounier. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Estudos Brasileiros ; v. 6. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.; Gláucio Ary Dillon Soares. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis: Vozes, 1984.; André Singer. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1999..

lograram reconhecimento formal para o direito de se fazerem representar coletivamente, lograram também contornar em alguma medida obstáculos econômicos à sua inclusão política até então intransponíveis. Hoje essa dimensão “revolucionária” do sindicalismo é dificilmente captada, não apenas porque ele se institucionalizou, mas também porque na nova economia a inserção da mão de obra tem características bastante diferentes. Na verdade, a própria atividade de trabalho ocupa espaço distinto na sociedade contemporânea, levando os interesses funcionais a competirem com outros tipos de interesses individuais e coletivos.<sup>40</sup>

É verdade que a inflexão do sindicalismo apontada acima constitui tendência global que afeta tanto os países maduros como as sociedades menos desenvolvidas. Mas é verdade também que, nessas últimas, aspectos particulares se juntam para tornar mais complexa a questão da representação dos direitos funcionais de setores mais carentes. Nesse sentido, as altas taxas de ocupação informal constituem obstáculo real à representação de interesses. Mais ainda, na medida que, para uma parcela dos trabalhadores, a alternativa sindical continua a funcionar como representação efetiva de interesses, criam-se impedimentos reais à generalização de políticas de seguridade social. Isto é, os direitos assegurados a essa parcela protegida dos trabalhadores passam a constituir obstáculos a medidas universais de inclusão social. As dificuldades que o Brasil enfrenta hoje para conferir à previdência social características universais são ilustrativas nesse sentido.

Feitas essas observações de natureza geral, parece-nos pertinente indicar, ainda que de forma superficial e preliminar, tendências recentes do sindicalismo no Brasil. Nesse sentido, cabe observar que as décadas recentes assistiram a uma expansão significativa do número de sindicatos. O Quadro 6 mostra que mais da metade dos sindicatos existentes em 1992 surgiram a partir de 1970. Coerentemente com as reservas apontadas no parágrafo anterior, é porém crucial examinar as características específicas da expansão recente do

---

<sup>40</sup> Sobre interesses “pós-materialistas,” ver Paul R. Abramson e Ronald Inglehart. *Value change in global perspective*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1995.

sindicalismo. O crescimento do número de sindicalizados nas últimas décadas expressa o avanço efetivo na incorporação dos trabalhadores rurais anteriormente excluídos dessa forma de representação. A partir de 1988 expressa também a inclusão maciça do funcionalismo público incorporado pela nova legislação constitucional.

**Quadro 6 – Número de sindicatos, por período de fundação**

| <b>Sindicatos por Período de Fundação</b>    |                             |                   |
|----------------------------------------------|-----------------------------|-------------------|
|                                              | <b>número de sindicatos</b> | <b>% do total</b> |
| até 1900                                     | 8                           | 0.1%              |
| de 1901 a 1910                               | 16                          | 0.1%              |
| de 1911 a 1920                               | 48                          | 0.4%              |
| de 1921 a 1930                               | 68                          | 0.6%              |
| de 1931 a 1940                               | 762                         | 6.8%              |
| de 1941 A 1950                               | 781                         | 7.0%              |
| de 1951 A 1960                               | 980                         | 8.8%              |
| de 1961 a 1970                               | 2475                        | 22.1%             |
| de 1971 a 1980                               | 2269                        | 20.3%             |
| de 1981 a 1990                               | 3212                        | 28.7%             |
| de 1991 a 1992                               | 407                         | 3.6%              |
| sem informação                               | 162                         | 1.4%              |
| <b>Total</b>                                 | <b>11188</b>                | <b>100.0%</b>     |
| <b>Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1992.</b> |                             |                   |

Considerando agora não o número de sindicatos, mas sim o de indivíduos sindicalizados, os dados da Pesquisa Sindical restringem ainda mais o sentido da “explosão” da representação sindical que parece ter ocorrido. Observa-se assim no Quadro 7 que entre 1988 e 1992 o número total de sindicalizados cresce apenas 3,4% enquanto o Quadro 8 mostra que o número de sindicatos cresceu 22,7% nesse mesmo intervalo. De fato, no contexto rural, entre 1988 e 1992 o total de indivíduos sindicalizados sofre uma queda de 8,7%. No mundo urbano, a uma expansão de 42,5% no número de sindicatos corresponde apenas 17,9% de aumento no número de sindicalizados. Parece, portanto, que a taxa de criação de novos sindicatos não guarda uma relação direta e imediata com a expansão da representação de interesses funcionais. É possível sugerir que o dinamismo sindical do período deve muito mais ao aumento da competitividade do sistema político propriamente dito que a uma maior demanda por representação.

**Quadro 7 – Número de associados a sindicatos em 1988 e 1992**

| <b>Número de associados a sindicatos em 1988 e 1992</b> |             |             |                 |
|---------------------------------------------------------|-------------|-------------|-----------------|
| <b>Área</b>                                             | <b>1988</b> | <b>1992</b> | <b>variação</b> |
| Urbanos                                                 | 7,656,706   | 9,030,852   | 17.95%          |
| rurais                                                  | 9,128,141   | 8,331,061   | -8.73%          |
| total                                                   | 16,784,847  | 17,361,913  | 3.44%           |
| <b>Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1988 e 1992.</b>     |             |             |                 |

**Quadro 8 – Sindicatos urbanos e rurais em 1988 e 1992**

| <b>Sindicatos urbanos e rurais em 1988 e 1992</b>  |             |             |                            |
|----------------------------------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| <b>tipo de sindicato</b>                           | <b>1988</b> | <b>1992</b> | <b>variação no período</b> |
| urbanos                                            | 4,697       | 6,691       | 42.5%                      |
| rurais                                             | 4,423       | 4,497       | 1.7%                       |
| total                                              | 9,120       | 11,188      | 22.7%                      |
| <b>Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1988 e 1992</b> |             |             |                            |

É importante também examinar a questão da representação sindical indiretamente, a partir da perspectiva dos representados efetivos ou potenciais. Isto é, ao invés de nos perguntarmos sobre o sindicalismo observando a taxa de criação de novos sindicatos, ou mesmo a evolução do total de indivíduos sindicalizados com base nas informações fornecidas pelas unidades sindicais, podemos analisar informações fornecidas pelos indivíduos. Tanto o Suplemento sobre Participação Político-Social da PNAD de 1988 como no Suplemento sobre Associativismo e Representação de Interesses de abril de 1996 nos fornecem informações relevantes para avaliarmos a contribuição da expansão recente do sindicalismo para a inclusão da parcela menos favorecida dos cidadãos brasileiros. Da perspectiva do presente documento, o que interessa mais de perto é investigar como a representação sindical se correlaciona com outros indicadores de inclusão social em sentido amplo. Nesse sentido, a tarefa preliminar é verificar como se distribui a representatividade funcional em termos de educação e renda. Os dados mencionados abaixo devem ser vistos como ilustrativos do trabalho de pesquisa mais sistemático a ser feito.

Embora as informações disponíveis na PNAD 88 e na PME abril/96 não sejam comparáveis, é interessante observar que ambas mostram uma forte associação entre níveis

de rendimento e taxa de sindicalização. Isto é, tanto a amostra nacional de domicílios quanto a amostra da pesquisa mensal de emprego nas seis maiores áreas metropolitanas indicam que cresce a proporção de sindicalizados com o rendimento mensal. Assim, em 1988, no total da população ocupada de dezoito anos ou mais, as pessoas com rendimento superior a cinco salários mínimos constituíam 18,3 %, mas no que diz respeito aos sindicalizados essa mesma classe de renda respondia pelo dobro dessa proporção (35,6 %). Por outro lado, aqueles com rendimento mensal até dois salários mínimos constituíam 54,5% da população ocupada, mas eles representavam apenas 30,9% dos sindicalizados.

A correlação entre sindicalização e renda, encontrada a nível nacional, verifica-se também nas seis áreas metropolitanas incluídas na Pesquisa Mensal de Emprego, conforme se pode deduzir dos dados do Quadro 9. Observe-se que nessas áreas metropolitanas aqueles com rendimento mensal até dois salários mínimos constituem 40,7 % do total da população, mas são apenas 22,5% do total de sindicalizados. Por sua vez, os 20,2% que ganham acima de seis salários mínimos são 20,3% do total, mas constituem 33,6 do total de sindicalizados.

**Quadro 9 – Proporção de sindicalizados ou associados a órgãos de classe por classes de rendimento**

| <b>Proporção de Sindicalizados ou Associados a Órgãos de Classe<br/>Segundo Classes de Rendimento</b> |                                                                       |                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>classe de rendimento (em<br/>salário mínimo)</b>                                                   | <b>sindicalizados<br/>ou associados<br/>a órgão de<br/>classe (%)</b> | <b>% do<br/>total da<br/>amostra</b> |
| sem rendimento                                                                                        | 2.18                                                                  | 3.67                                 |
| até 1/2                                                                                               | 0.31                                                                  | 2.29                                 |
| de 1/2 a 1                                                                                            | 4.32                                                                  | 12.36                                |
| de 2 a 4                                                                                              | 15.76                                                                 | 22.40                                |
| de 4 a 6                                                                                              | 27.91                                                                 | 24.93                                |
| de 6 a 10                                                                                             | 15.91                                                                 | 12.05                                |
| de 10 a 14                                                                                            | 15.07                                                                 | 9.93                                 |
| de 14 a 20                                                                                            | 5.10                                                                  | 2.75                                 |
| de 20 a 30                                                                                            | 7.51                                                                  | 4.41                                 |
| de 30 a 50                                                                                            | 3.44                                                                  | 1.86                                 |
| acima de 50                                                                                           | 0.60                                                                  | 0.28                                 |
| outros, sem inf                                                                                       | 1.89                                                                  | 3.07                                 |
| <b>total</b>                                                                                          | <b>100.00</b>                                                         | <b>100.00</b>                        |
| <b>Fonte: IBGE-PME, abril, 1996, Suplemento não publicado</b>                                         |                                                                       |                                      |

## Associações Voluntárias

Independentemente da perspectiva analítica adotada, o pertencimento a associações voluntárias é sempre considerado uma forma virtuosa de participação política que atua como um antídoto à alienação ou exclusão.<sup>41</sup> Na visão de Cohen e Rogers<sup>42</sup>, a democracia do presente não pode prescindir das organizações secundárias, ou como eles as definem, organizações não-familiares que exercem mediação entre os indivíduos ou firmas de um lado, e as instituições estatais e o sistema eleitoral formal de outro. Ainda seguindo esses autores, tais organizações contribuem na definição da agenda política, na escolha entre alternativas de ação, na implementação ou bloqueio das políticas adotadas, bem como na estruturação de crenças, preferências, hábitos de pensamento e ação que os indivíduos trazem para arenas mais abrangentes da política.

Em outras palavras, o associativismo constituiria o micro-fundamento da democracia. Na verdade, tanto Cohen e Rogers como outros defensores da democracia participativa vêem o associativismo contemporâneo como uma forma de adequar e revitalizar a democracia Tocquevilliana<sup>43</sup> Nesse sentido, eles parecem temer mais a ingerência do estado na vida das organizações que o bloqueio do governo por um excesso de demandas. Como quer que seja, os próprios teóricos liberais são forçados a reconhecer que a democracia das organizações de interesse é vulnerável ao faccionalismo que, por sua vez, cria condições de oligopolização do poder.

Entretanto, ao invés de capitularem ante os efeitos nocivos das organizações de interesses, os participacionistas vêem na proliferação de associações um antídoto à

---

3 Robert D Putnam, Robert Leonardi e Raffaella Nanetti. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, c1993.

<sup>42</sup> J Cohen e J Rogers, "Secondary Associations and Democratic Governance." Em Joshua Cohen, Joel Rogers e Erik Olin Wright, *Associations and democracy*. pp 7-98. London, New York: A.E. Havens Center for the Study of Social Structure and Social Change, 1995..

<sup>43</sup> Veja-se, por exemplo, Benjamin R Barber. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984..

oligarquização do poder. A idéia é que a cooperação arregimentada através das associações compensaria amplamente os problemas da fragmentação de demandas. Nesse sentido, argumentam que a contribuição potencial de grupos residiria sobretudo na melhor informação, na equalização da representação, e na educação dos cidadãos, bem como em uma alternativa de governança que envolveria os cidadãos na condução das atividades públicas. Se do ponto de vista do sistema político as organizações cumprem esse papel vertebral, do ponto de vista dos atores sociais estar fora delas constitui obstáculo sério à inclusão.

Que nos sugerem as informações disponíveis sobre o associativismo no Brasil? Na crescente literatura sobre o tema há uma clara tendência otimista, enfatizando o dinamismo do fenômeno e sua superioridade sobre as formas convencionais de participação.<sup>44</sup>

É verdade que a taxa de criação de associações sugere um notável crescimento, mas não dispomos de indicadores da efetividade dessas associações, nem temos como aferir a suspeita de alguns de que também seria alta a taxa de mortalidade entre associações.

Segundo os dados da PNAD/88, cerca de 13% da população adulta brasileira pertencia a alguma forma de associação comunitária. Essa cifra é relativamente próxima da média encontrada nas grandes áreas metropolitanas do país em 1988 (PNAD), exceção feita a Porto Alegre e Belo Horizonte, que apresentaram uma taxa de associativismo bastante mais elevada. Os dados de 1996 (PME/abril) apontam uma tendência declinante geral, mas confirmam a liderança de Porto Alegre. É digno de nota aqui o fato de que Porto Alegre e Belo Horizonte detêm também os percentuais mais elevados de filiação partidária e de sindicalização em 1996.

---

<sup>44</sup> Veja-se, por exemplo, Renato Raul Boschi. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. Grande Brasil, veredas, 4. São Paulo e Rio de Janeiro: Vértice e Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987., e Ana Maria Doimo. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: ANPOCS: Relume Dumará, 1995..

**Quadro 10 – Proporção de pessoas filiadas a órgãos comunitários, por área metropolitana**

| <b>Proporção de pessoas de 18 anos ou mais que se declararam filiadas a órgãos comunitários, por área metropolitana (%)</b> |             |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
|                                                                                                                             | <b>1988</b> | <b>1996</b> |
| Área metropolitana                                                                                                          |             |             |
| Belo Horizonte                                                                                                              | 20.4        | 10.8        |
| Porto Alegre                                                                                                                | 32.5        | 20.3        |
| Recife                                                                                                                      | 11.3        | 8.3         |
| Rio de Janeiro                                                                                                              | 11.9        | 9.0         |
| Salvador                                                                                                                    | 13.4        | 7.0         |
| Fonte: IBGE, PNAD, Suplemento, 1988 e PME, abril de 1996, Suplemento não publicado                                          |             |             |

**Quadro 11 – Associações comunitárias, segundo o tipo de motivação**

| <b>Distribuição das Associações Comunitárias</b>         |              |
|----------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Segundo o Tipo de Motivação (%)</b>                   |              |
| Religiosas                                               | 44.0         |
| Esportivas e culturais                                   | 24.0         |
| Vizinhança (bairro, moradores)                           | 22.0         |
| Filantropicas                                            | 6.5          |
| outras                                                   | 3.5          |
| <b>total</b>                                             | <b>100.0</b> |
| Fonte: IBGE-PME, abril de 1996, Suplemento não publicado |              |

Certamente os interesses, motivações e ações que animam a vida dentro e entre os diferentes tipos de associações comunitárias variam enormemente. Entretanto, conforme tem sido salientado por diferentes autores, a interação social enquanto tal, a decisão de participar de ações coletivas, são o elemento decisivo da vida associativa, sendo nesse sentido menos importante distinguir entre a natureza da associação que identificar que condições tornam mais propícia a cooperação social.<sup>45</sup> Nesse sentido, seria crucial um desenho de pesquisa visando precisamente avaliar que fatores afetam mais diretamente a participação voluntária. Não há dúvida que educação se correlaciona com participação de qualquer natureza, conforme ilustrado no Quadro 12.

<sup>45</sup> Putnam, op. cit. observa que a participação comunitária atua no sentido de criar um capital social. Veja-se também Alfonso Alfonsi, editor. "Azzione Invizibile.". Roma: Cerfe, 1989.

### Quadro 12 – Pessoas por grupos de ano de estudo, segundo atividades em que participaram

Distribuição percentual das pessoas de 18 anos ou mais de idade, por grupos de anos de estudo, segundo alguns tipos de atividade em que participaram no período de maio de 1995 a abril de 1996 no conjunto das áreas metropolitanas .

| Participação em atividades         | Total   | Anos de estudo         |            |             |                 |
|------------------------------------|---------|------------------------|------------|-------------|-----------------|
|                                    |         | S/ instrução e <4 anos | 4 a 7 anos | 8 a 10 anos | 11 anos ou mais |
| Alguma participação                | 16.98%  | 11.09%                 | 15.37%     | 18.37%      | 21.97%          |
| Listas ou abaixo-assinados         | 10.37%  | 6.67%                  | 9.58%      | 11.68%      | 13.01%          |
| Manifestações de protesto          | 1.83%   | 0.73%                  | 1.08%      | 2.18%       | 3.22%           |
| Trabalho voluntário p/ associações | 3.40%   | 1.89%                  | 2.57%      | 3.38%       | 5.38%           |
| Reuniões de grupos locais          | 4.01%   | 3.04%                  | 3.73%      | 4.00%       | 4.98%           |
| Greves                             | 2.10%   | 0.89%                  | 1.46%      | 1.88%       | 3.77%           |
| Nenhuma participação               | 69.46%  | 72.61%                 | 71.83%     | 69.14%      | 64.83%          |
| Ignorado                           | 13.56%  | 16.30%                 | 12.80%     | 12.49%      | 13.20%          |
| Total                              | 100.00% | 100.00%                | 100.00%    | 100.00%     | 100.00%         |

(\*) O total não é a soma das parcelas por tratar-se de múltipla marcação  
 Fonte: PME 1996 - Tabulações nossas.

Também não há dúvida que associativismo e nível de renda estão associados, conforme ilustrado no Quadro 13. Para além de identificar essa convergência entre as diferentes dimensões de inclusão, é importante observar a dinâmica das associações tendo em vista identificar que mecanismos específicos criam recursos cooperativos que contribuem para superar problemas recorrentes de ação coletiva.

### Quadro 13 – Pessoas filiadas a associações comunitárias, segundo as classes de rendimento mensal.

| Distribuição percentual das pessoas de 18 anos ou mais de idade, por filiação a associações comunitárias, segundo as classes de rendimento mensal em 1996 (%). |                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Faixa de rendimento                                                                                                                                            | Participação em órgão comunitário |
| Sem rendimento                                                                                                                                                 | 10.22%                            |
| Ignorado                                                                                                                                                       | 10.25%                            |
| Até ½ salário mínimo                                                                                                                                           | 7.65%                             |
| Mais de ½ sm a 1 sm                                                                                                                                            | 8.40%                             |
| Mais de 1 sm a 2 sm                                                                                                                                            | 8.48%                             |
| Mais de 2 sm a 4 sm                                                                                                                                            | 9.56%                             |
| Mais de 4 sm a 6 sm                                                                                                                                            | 10.14%                            |
| Mais de 6 sm a 10 sm                                                                                                                                           | 11.94%                            |
| Mais de 10 sm a 16 sm                                                                                                                                          | 14.36%                            |
| Mais de 16 sm a 20 sm                                                                                                                                          | 15.68%                            |
| Mais de 20 sm a 30 sm                                                                                                                                          | 16.42%                            |
| Mais de 30 sm a 50 sm                                                                                                                                          | 16.59%                            |
| Mais de 50 sm                                                                                                                                                  | 26.23%                            |

Fonte: PME, abril de 1996 - Suplemento especial

## Formas Novas de Participação e Controle

No que se refere à formas menos convencionais de participação política, tanto a literatura estrangeira como a brasileira tem chamado atenção para uma tendência expansionista. Lá como aqui se fala de um grande crescimento de novas formas de associação e da proliferação de formas não institucionalizadas de participação.<sup>46</sup> Nesse contexto, organizações caracterizadas como Terceiro Setor, *single issues movements*, movimentos sociais, etc. têm merecido estudos de casos e estimulado a imaginação dos teóricos da sociedade civil.

Scherer-Warren, fazendo um balanço dos “novos movimentos sociais” no Brasil, observa que muitos deles estão em refluxo e vê o fato como resultado da abertura de canais políticos que tem drenado pessoas antes engajadas em movimentos sociais.<sup>47</sup> Se essa observação é correta, também é verdade que a continuidade de um movimento enquanto tal é função de seu insucesso. Um movimento bem sucedido desaparece e pode ou não dar lugar ao engajamento dos atores em outras formas de organização e ação.

Embora tais estudos de caso possam efetivamente iluminar novos aspectos da participação política aqui e alhures, tem faltado no caso do Brasil, estudos mais abrangentes que permitam avaliar a extensão dessas novas formas de associativismo e participação, bem como sua significação no cenário nacional.

Quanto às novas formas de participação e controle diretamente atreladas ao exercício da autoridade pública, os conselhos municipais com atribuições específicas e o

---

7. Veja-se, por exemplo, Sidney G Tarrow. *Power in movement: social movements, collective action, and politics*. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, England and New York: Cambridge University Press, 1994.; Arturo Escobar e Sonia E Alvarez. *The Making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1992.; Ilse Scherer-Warren. *Redes de movimentos sociais*. Coleção Estudos Brasileiros, 1. São Paulo e Rio de Janeiro: Edições Loyola e Centro João XXIII, 1993.

<sup>47</sup> Ilse Scherer-Warren, op. cit., esp. p. 58.

orçamento participativo constituem a matéria prima a ser investigada. Um número já expressivo de teses e artigos sobre o tema está a merecer leitura sistemática e cuidadosa que nos permita superar dois *bias* persistentes dessa literatura: o confinamento a casos singulares por um lado, e uma clara preocupação normativa<sup>48</sup>. A leitura sistemática dessa literatura idealmente deverá nos permitir estabelecer recorrências, identificar tendências, e formular questões de investigação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramson, Paul R e Ronald Inglehart 1995. *Value change in global perspective*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Alfonso Alfonsi, 1989. editor. "Azzione Invizibile.". Roma: Cerfe.
- Almeida, Celia 1998. *O mercado privado de serviços de saúde no Brasil: panorama atual e tendências da assistência médica suplementar*. Texto para Discussão, 599. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de 1996. *Crise econômica & interesses organizados o sindicalismo no Brasil dos anos 80*. São Paulo, Brasil: EDUSP.
- Amadeo, Edward J 1994. *The labor market and the informal sector in Brazil*. Working paper series, 175. Washington, D.C: Economic and Social Development Dept., Inter-American Development Bank.

---

<sup>48</sup> Por exemplo Luciano Fedozzi. *Orçamento Participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. apresentação Schwartzman, Simon. Porto Alegre e Rio de Janeiro: Tomo Editorial e Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997..

- Amadeo, Edward J e José Márcio Camargo 1991. *Política salarial e negociações perspectivas para o futuro*. Coleção Sindicalismo e democracia, v. 2. Rio de Janeiro: IBASE.
- 1991. *Relações entre capital e trabalho no Brasil percepção e atuação dos atores sociais*. Coleção Sindicalismo e democracia, v. 1. Rio de Janeiro: IBASE.
- Amadeo, Edward J e Susan Horton 1997. *Labour productivity and flexibility*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Macmillan Press. St. Martin's Press.
- Arnsperger, Arleen, Marjorie Ledell e Education Commission of the States 1997. *Do-it-yourself focus groups a low-cost way to listen to your community*. Denver, CO: Education Commission of the States.
- Bacha, Edmar Lisboa e Roberto Mangabeira Unger 1978. *Participação, salário e voto um projeto de democracia para o Brasil*. Coleção Estudos Brasileiros, 24. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Barber, Benjamin R 1984. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Barros, Maria Elizabeth, Sérgio Francisco Piola e Solon Magalhães Vianna 1996. *Política de saúde no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. Texto para Discussão, 401. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Barros, Ricardo Paes de e David Lam. 1993. "Desigualdade de renda, desigualdade em educação e escolaridade das crianças no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 23, no. August: 191-218.

- Barros, Ricardo Paes de, Ana Flávia Machado e Rosane Silva Pinto de Mendonça 1997. *A desigualdade da pobreza estratégias ocupacionais e diferenciais por gênero*. Texto para Discussão, 453. Rio de Janeiro: IPEA.
- Birdsall, Nancy e Robert Michael Hecht 1995. *Swimming against the tide strategies for improving equity in health*. Working paper series: 305. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Blat, José Carlos e Sérgio Saraiva 2000. *O caso da favela naval: polícia contra o povo*. São Paulo: Editora Contexto.
- Bloor, Michael 2001. *Focus groups in social research*. Introducing qualitative methods. London, Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications.
- Bonelli, Maria da Glória 1996. *Professional competition in the Brazilian judicial world*. ABF working paper ; no. 9609. Chicago, Illinois: American Bar Foundation.
- Boschi, Renato Raul 1987. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. Grande Brasil, veredas, 4. São Paulo e Rio de Janeiro: Vértice e Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 1990. *Participação político-social, 1988: Brasil e grandes regiões. v.1: Justiça e vitimização*. Rio de Janeiro: IBGE.
- 1990. *Participação político-social, 1988: Brasil e grandes regiões. v.3: Serviços domiciliares, mobilidade social, serviço de saúde, migração, religião e meios de comunicação*. Rio de Janeiro: IBGE.

- . 1990. *Participação político-social, 1988: Brasil e grandes regiões*. v.2: *Educação, meios de transporte, cadastro e associativismo*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Brasil, Ministério da Previdência e Assistência Social, *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000*, [http://www.mpas.gov.br/12\\_01\\_20\\_01.htm](http://www.mpas.gov.br/12_01_20_01.htm), 2002
- Brasil, Presidência da República, *Nova política industrial, desenvolvimento e competitividade*. 5. *Estímulo à educação e qualificação do trabalhador*, [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/NOVPOLI6.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/NOVPOLI6.HTM), 2002
- Bretas, Marcos Luiz 1997. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Caldeira, Teresa Pires do Rio 2000. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Camargo, José Márcio e Francisco H. G Ferreira 2001. *O benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*. Texto para Discussão, 443. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.
- Camargo, José Márcio e André Urani 1996. *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getulio Vargas Editora.
- Cano, José Ignacio 1997. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.
- Cardoso, Fernando Henrique e Bolivar Lamounier 1975. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Estudos Brasileiros ; v. 6. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Cardoso, Larry C, Luís Octávio Façanha e Alexandre Marinho, 2002. "Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo.". Textos para Discussão, 859. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).
- Castro, Hélio de Oliveira Portocarrero de e et al., 1993. "Previdencia social pública: a experiência brasileira.". Ensaio Econômico, 210. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós Graduação em Economia.
- Cohen, J e J Rogers , 1995. "Secondary Associations and Democratic Governance." Em Joshua Cohen, Joel Rogers e Erik Olin Wright, *Associations and democracy*. pp 7-98. London, New York: A.E. Havens Center for the Study of Social Structure and Social Change.
- Cohen, Joel, California State Library e California Research Bureau 2000. *Focus groups a valuable tool for public policy*. CRB note, vol. 7, no. 1. Sacramento, CA: California State Library, California Research Bureau.
- Cohn, Amélia 1981. *Previdência social e processo político no Brasil*. Coleção contemporânea. São Paulo, Brasil: Editora Moderna.
- Doimo, Ana Maria 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: ANPOCS: Relume Dumará.
- Escobar, Arturo e Sonia E Alvarez 1992. *The Making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Faria, Vilmar Evangelhista, 1986. "Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações." Em Edmar Lisboa Bacha e Herbert S. Klein, eds, *A transição incompleta*. pp 72-112. Vol. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Fedozzi, Luciano 1997. *Orçamento Participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. apresentação Simon Schwartzman. Porto Alegre e Rio de Janeiro: Tomo Editorial e Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.
- Fleischer, David V e Alexandre de S. C Barros 1988. *Da distensão à abertura as eleições de 1982*. Brasília, Distrito Federal: Editora Universidade de Brasília.
- Gershberg, Alec Ian. 1999. "Education 'decentralization' processes in Mexico and Nicaragua: legislative versus ministry-led reform strategies." *Comparative Education* 35 (Mar), no. 1: 63, 18p.
- Giambiagi, Fabio 2000. *As muitas reformas - previdência social*. Texto para Discussão, 430. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.
- Gill, Indermit Singh e World Bank 2001. *Brazil: critical issues in social security*. World Bank country study. Washington, DC: World Bank.
- Gomes, Angela Maria de Castro 1979. *Burguesia e trabalho política e legislação social no Brasil, 1917-1937*. Contribuições em ciências sociais, 5. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Gomes, Angela Maria de Castro e Amaury de Sousa 1992. *Trabalho e previdência sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas. CPDOC.
- Gonzaga, Gustavo 1996. *Rotatividade, qualidade do emprego e distribuição de renda no Brasil*. Texto para Discussão, 355 Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.

- Harbison, Ralph W, Eric Alan Hanushek e World Bank 1992. *Educational performance of the poor lessons from rural northeast Brazil*. Oxford, New York: Published for the World Bank, Oxford University Press.
- Hasenbalg, Carlos Alfredo e Nelson do Valle Silva 1988. *Estrutura social, mobilidade e raça*. Grande Brasil, veredas, 7. Rio de Janeiro e São Paulo: Vértice e Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Henriques, Ricardo e Alexandre Rands Barros 2000. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Iyda, Massako 1994. *Cem anos de Saúde pública - a cidadania negada*. Coleção Prismas. São Paulo: UNESP.
- Jacobi, Pedro Roberto 1989. *Movimentos sociais e políticas públicas - demandas por saneamento básico e saúde, São Paulo 1974-84*. São Paulo: Cortez Editora.
- Jencks, Christopher 1993. *Rethinking social policy: race, poverty, and the underclass*. New York: Harper Perennial.
- Kant de Lima, Roberto. 1999. "Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público." *Revista de Sociologia e Política* 13, no. Novembro: 23-38.
- Katz, Michael B 1990. *The undeserving poor from the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books.
- Koerner, Andrei 1998. *Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira*. Coleção Comentário. São Paulo: Editora Hucitec. Departamento de Ciência Política, USP.

- Lambert, Jacques 1971. *Os dois Brasis*. 7 ed. Brasileira, v. 335. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Lamounier, Bolivar 1986. *Partidos políticos e sistema eleitoral*. Textos IDESP, 13. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo.
- 1990. *Cem anos de eleições presidenciais*. Textos IDESP, 36. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo.
- 1999. *Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- Lamounier, Bolivar e Celina Rabello Duarte 1980. *Voto de desconfiança eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979*. Petrópolis, Brasil: Editora Vozes.
- Lamounier, Bolívar e Maria Teresa Sadek Ribeiro de Souza 1991. *Depois da transição democracia e eleições no governo Collor*. Coleção Temas brasileiros, 8. São Paulo: Edições Loyola.
- Leite, Celso Barroso 1983. *Um Século de previdência social balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Atualidade. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Leite, Celso Barroso e Centro de Estudos de Previdência Social 1972. *A proteção social no Brasil*. São Paulo: Edições LTr.
- Lovell, Peggy A. 2000. "Race, Gender and Regional Labor Market Inequalities in Brazil." *Review of Social Economy* 43, no. 3 (September).
- Malloy, James M 1977. *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pitt Latin American series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- 1985. *Politics, fiscal crisis and social security reform in Brazil*. Latin American issues, Vol. 2, no. 1. Meadville, PA: Allegheny College.
- Marshall, T. H 1950. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge Eng.: University Press.
- Martins, Carlos Estevam 1978. *Os partidos e as eleições no Brasil*. 2 ed. Coleção Estudos brasileiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- McFate, Katherine, Roger Lawson e William J Wilson 1995. *Poverty, inequality, and the future of social policy Western states and the new world order*. New York: Russell Sage Foundation.
- Medici, André Cezar 1997. *A dinâmica do setor saúde no Brasil transformações e tendências nas décadas de 80 e 90*. Cuadernos de la CEPAL: Cuadernos de la CEPAL, no. 81. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 1997. *Perfil da saúde no Brasil*. Texto para Discussão, 472. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Médici, André César, 1998. *Uma década de SUS (1988-1998): progressos e desafios*. mimeo.
- Médici, André César, Francisco de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão 1992. *Seguridade social: propostas de reforma constitucional*. Documento de política, 11. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Merhy, Emerson Elias 1992. *A Saúde pública como política*. Saúde em Debate, 50. São Paulo: Editora Hucitec.

- Morgan, David L 1988. *Focus groups as qualitative research*. Qualitative research methods, v. 16. Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- OECD, Programme for International Student Assessment, 2001. "Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills.". Paris: OECD.
- Oliveira, Francisco Eduardo Barreto de e Kaizô Iwakami Beltrão. 2001. "The Brazilian social security system." *International Social Security Review* 54, no. 1: 101-12.
- Oliveira, Francisco Eduardo Barreto de, Kaizô Iwakami Beltrão e Mônica Guerra Ferreira 1997. *Reforma da previdência*. Texto para Discussão, 508. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Oliveira, Jaime A. de Araújo e Sonia M. Fleury Teixeira 1986. *(Im)previdência social 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Oliveira, João Batista Araújo e Simon Schwartzman 2002. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora.
- Pastore, José 1979. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil*. Biblioteca básica de ciências sociais. São Paulo: T.A. Queiroz. e EDUSP.
- , 1986. "Desigualdade e Mobilidade Social: Dez Anos Depois ." Em Edmar Lisboa Bacha e Herbert S. Klein, *A Transição Incompleta*.pp 31-60. Vol. 2.
- 1997. *Encargos sociais - implicações para o salário, emprego e competitividade*. São Paulo: Editora LTr.
- 1998. *O desemprego tem cura?* São Paulo: Makron Books do Brasil Editora.

- Pastore, José e Nelson do Valle Silva 2000. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Makron Books.
- Pietá, Elói e Justino Pereira 1993. *Pavilhão 9: o massacre do Carandiru*. São Paulo: Scritta Editorial.
- Pinheiro, Armando Castelar 1998. *A reforma do judiciário uma análise econômica*. Texto para Discussão, 9. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE).
- Pinheiro, Paulo Sérgio de M. S 1998. *São Paulo sem medo - um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Plank, David N. e Robert E. Verhine. 1995. "Schooling for some: Local financial commitment to basic education in Bahia, Brazil. " *Education Economics* 3, no. 1: 43, 18p.
- Putnam, Robert D, Robert Leonardi e Raffaella Nanetti 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rangel, Inácio 1957. *Dualidade básica da economia brasileira*. Textos brasileiros de economia, 2. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros.
- Reis, Elisa Maria Pereira. 1979. *The Agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil*. Massachusetts Institute of Technology, Department of Political Science.
- Reis, Elisa Maria Pereira. 1990. "Brazil: One Hundred Years of the Agrarian Question ." *International Social Sciences Journal* 42, no. 2 (124): 153-68.

- Reis, Elisa Maria Pereira. 1999. "Elite perceptions of poverty in Brazil." *IDS Bulletin* (Institute of Development Studies, University of Sussex) 30, no. 2 (April): 127-36.
- Reis, Fábio Wanderley e Bolivar Lamounier. 1978. *Os Partidos e o regime a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Edições Símbolo.
- Reis, José Guilherme Almeida e Ricardo Paes de Barros. 1990. "Desigualdade salarial e distribuição de educação a evolução das diferenças regionais no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 20, no. December: 415-78.
- Rodrigues, Leôncio Martins. 1966. *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. Corpo e alma do Brasil. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- . 1974. *Trabalhadores, sindicatos e industrialização*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- . 1991. *O declínio do sindicalismo corporativo*. Coleção Sindicalismo e democracia, v. 3. Rio de Janeiro: IBASE.
- Sadek, Maria Tereza Aina. 1989. *Eleições--1986*. História eleitoral do Brasil. São Paulo, Brasil: Vértice, Editora Revista dos Tribunais. IDESP.
- , organizadora. 2001. *Acesso à Justiça*. Série Pesquisas, 23. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Sadek, Maria Tereza Aina. 2001. "The public prosecutor's office and legal change in Brazil." *IDS Bulletin* (University of Sussex, Institute of Development Studies) 32, no. 1: 65-73.

- , organizadora, 2001. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Sampaio, Helena, Fernando Limongi e Haroldo Torres, 2000. "Eqüidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro.". Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.
- Sampaio, Luis Fernando Rolim 1996. *Os alicerces da utopia Saúde e cidadania no SUS de Brumadinho*. Brumadinho, Minas Gerais, Brazil: Prefeitura de Brumadinho, Secretaria Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Saúde.
- Scherer-Warren, Ilse 1993. *Redes de movimentos sociais*. Coleção Estudos Brasileiros, 1. São Paulo e Rio de Janeiro: Edições Loyola e Centro João XXIII.
- Schmitter, Philippe C 1971. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Schmitter, Phillipe C., 1974. "Still the century of corporatism?" Em Fredrick B Pike e Thomas Stritch, *The new corporatism social-political structures in the Iberian world*. pp 85-131. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Schwartzman, Simon 1982. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Contribuições em ciências sociais, 10. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Schwartzman, Simon. 2000. "Brasil, The Social Agenda." *Daedalus (Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences)* 129, no. 2: 29-53.
- Silva, Nelson do Valle. 2000. "A Research Note on the Cost of Not Being White in Brazil." *Studies in Comparative International Development* 35, no. 2 (Summer).

- Singer, André 1999. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: EDUSP/FAPESP.
- Soares, Gláucio Ary Dillon 1984. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis: Vozes.
- Soares, Luiz Eduardo 2000. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Companhias das Letras.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo 2002. *Renda de Cidadania. A saída é pela porta*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Cortez Ed.
- Tarrow, Sidney G 1994. *Power in movement: social movements, collective action, and politics*. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, England and New York: Cambridge University Press.
- Teixeira, Sonia M. Fleury 1997. *Saúde e democracia a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial & Gráficos.
- Telles, Edward E. 1993. "Urban labor market segmentation and income in Brazil." *Economic Development and Cultural Change* 49 (January): 231-49.
- The World Bank. *Brazil PPV 1996-97: Pesquisa sobre padrões de vida*.
- Trindade, Héglio e Maria Izabel Noll 1991. *Rio Grande da América do Sul - partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Editora Sulina.

Velloso, João Paulo dos Reis, editor, 1992. *O Futuro do sindicalismo CUT, Força Sindical, CGT*. São Paulo: Livraria Nobel.

Velloso, João Paulo dos Reis e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, editores, 2000. *Soluções para a questão do emprego*. Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

Vianna, Adriana de Resende Barreto 1999. *O mal que se adivinha: polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920*. Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa ; 10. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, Arquivo Nacional.

Zaluar, Alba e Alexandre Isidoro. 1995. "The Drug Trade, Crime and Policies of Repression in Brazil." *Dialectical Anthropology* 20, no. 1: 95-108.